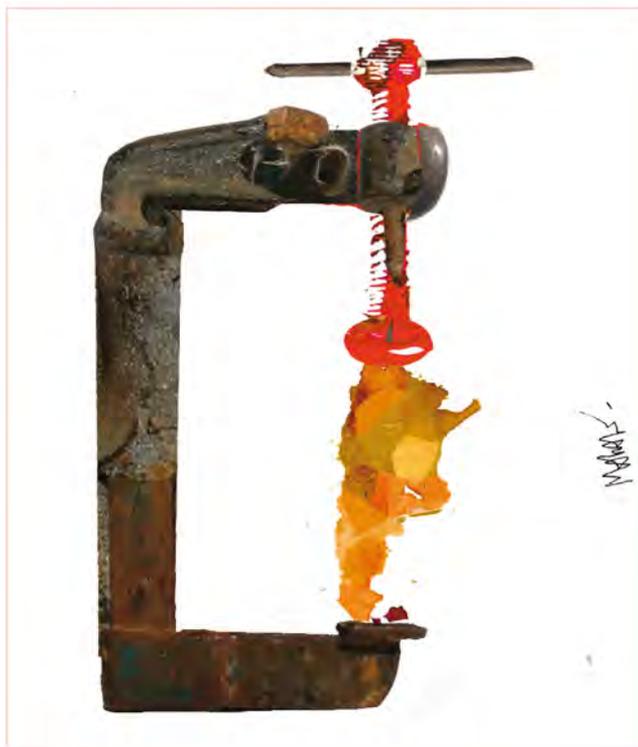


IADE · INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica



Nº 374 AÑO 55 / 16 DE AGOSTO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2025
ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

Industria argentina

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 374 · AÑO 55

16 DE AGOSTO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2025

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

EDITOR

IADE · Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

ISSN 0325-1926 ISSN e 2618-1711

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

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



Realidad Económica

COMITÉ EDITORIAL

MIEMBROS

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

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

REVISORAS DE CUENTAS
NORMA BEATRIZ PENAS
GABRIELA VITOLA

Suscripción a la revista

ATENCIÓN
Maxi Senkiw

CORREOS ELECTRÓNICOS
mсенkiw@iade.org.ar

PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

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

- Í N D I C E -

INDUSTRIA ARGENTINA

La industria argentina en tiempos turbulentos: el gobierno del Frente de Todos _____ 9 a 32
Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr

ECONOMÍA ECOLÓGICA Y BIOECONOMÍA

Bioeconomía: narrativas, retos e implicaciones para América Latina y el Caribe _____ 33 a 72
Gian Carlo Delgado Ramos

POLÍTICA ECONÓMICA

**Monopolios capitalistas y rol del Estado. Rothbard, Hayek y Friedman
en *El camino del Libertario* de Milei** _____ 73 a 110
Hernán Fair

ECONOMÍA DISTRIBUTIVA NACIONAL

**Coparticipación Federal de Impuestos.
Historia y prospectiva de un conflicto fiscal** _____ 111 a 144
Rubén Manasés Achdjian

Sumario _____ 145 a 148

RESEÑA

**Argentina en disputa. Clases, actores y políticas frente a la desigualdad social
de Verónica Maceira** _____ 150 a 160
Verónica Maceira



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

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





 **realidad
económica**

Nº 374 AÑO 55

16 de agosto al 30 de septiembre de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 32

INDUSTRIA ARGENTINA

La industria argentina en tiempos turbulentos: el gobierno del Frente de Todos*

Lorenzo Cassini**, Gustavo García Zanotti*** y Martín Schorr****

*Se agradecen los aportes valiosos de Paula Belloni, Mariana González, Damián Kennedy y Daniel Scheingart, así como las lecturas atentas de Francisco Cantamutto y Andrés Wainer de una versión preliminar. Todos los nombrados quedan eximidos por los errores y las omisiones que pudiera contener el texto, cuya redacción culminó el 20/11/2024

** Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Desarrollo Regional y de la Pequeña y Mediana Empresa en la Universidad Nacional del Oeste (IDR-UNO), Belgrano 369 (CP1718), San Antonio de Padua, Buenos Aires, Argentina, lcassini@uno.edu.ar.

*** Doctor en Desarrollo Económico (UNQ). Investigador del CONICET con sede en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Bv. Oroño 1261 (S2000DSM), Rosario, Santa Fe, Argentina, gustavodgarcia89@gmail.com.

**** Doctor en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Investigador del CONICET con sede en Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (EIDAES-UNSAM), Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia (1650), San Martín, Buenos Aires, Argentina, schorrtmar@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2024

ACEPTACIÓN: julio de 2025



Resumen

En este trabajo se analiza la dinámica de la industria argentina durante la experiencia de gobierno del Frente de Todos (2019-2023). Se trató de un período muy complejo, en el que convergieron varios procesos (internos y externos) que impactaron en mayor o menor grado sobre la actividad manufacturera. En particular, en este estudio se busca identificar los principales rasgos de la trayectoria productiva del sector, la evolución del mercado laboral y de la distribución del ingreso, el posicionamiento de las diferentes ramas de producción en la apropiación del excedente generado y el desenvolvimiento comercial externo.

Palabras clave: Industria – Producción industrial – Pandemia – Distribución de ingresos

Abstract

Argentine Industry in Turbulent Times: The Government of the “Frente de Todos”

This paper analyzes the dynamics of Argentine industry during the administration of the Frente de Todos (2019–2023). It was a highly complex period, shaped by the convergence of several internal and external processes that affected manufacturing activity to varying degrees. In particular, the study seeks to identify the main features of the sector’s productive trajectory, the evolution of the labor market and income distribution, the positioning of different branches of production in the appropriation of the generated surplus, and developments in foreign trade.

Keywords: Industry – Industrial production – Pandemic – Income distribution

Introducción

Este trabajo forma parte de un programa de investigación de largo plazo sobre la evolución de la industria argentina desde mediados de la década de 1970 hasta el presente. A partir del despliegue de un dispositivo metodológico y analítico similar, en estudios previos se intentaron establecer los rasgos sobresalientes del desempeño del sector manufacturero en el “largo ciclo neoliberal” entre 1976 y 2001 (Azipazu y Schorr, 2010), durante los gobiernos del kirchnerismo (Castells y Schorr, 2015) y bajo el experimento neoliberal de Cambiemos (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021). Aquí se recupera ese tipo de abordaje en la búsqueda de identificar los aspectos más destacados de la dinámica fabril en el transcurso de la gestión del Frente de Todos (FdT) entre 2019 y 2023.

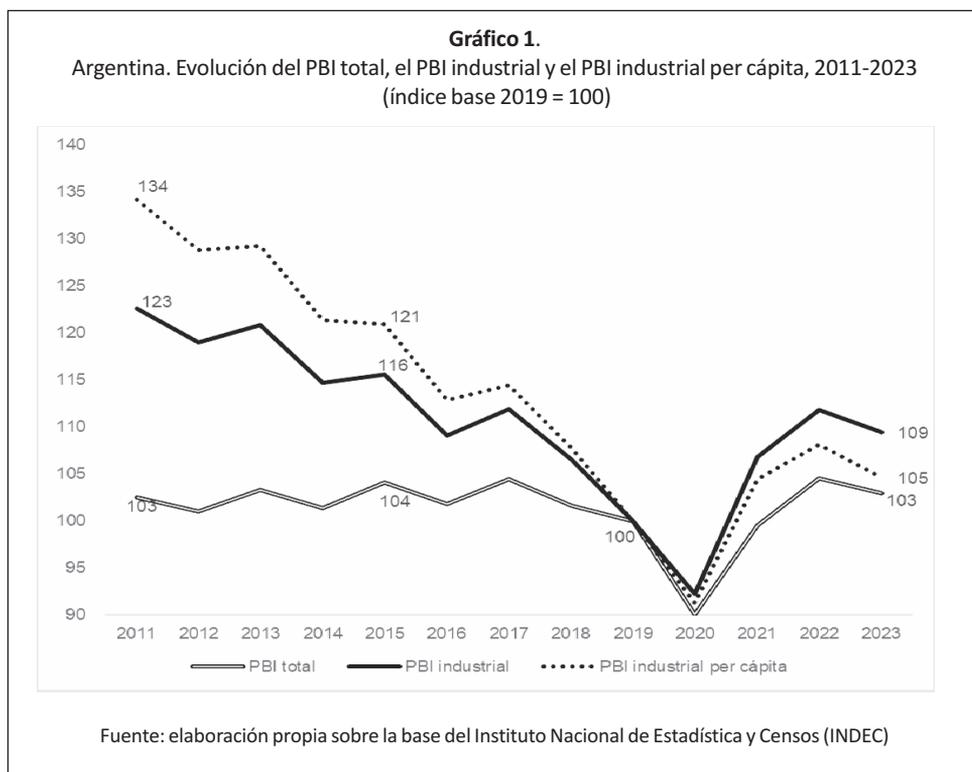
Se trató de un período turbulento, en el que convergieron, con distintas secuencias temporales, numerosos procesos que impactaron en mayor o menor grado sobre la actividad manufacturera. A modo de ejemplo, cabe apuntar la pobre trayectoria económico-industrial de 2011-2015 y la aguda y regresiva crisis sectorial de 2015-2019, que jalonaron un punto de partida muy “bajo” en lo cuantitativo y lo cualitativo. Tampoco se pueden soslayar los efectos críticos resultantes de la pandemia de covid-19 y las medidas económicas implementadas para hacerle frente, así como la recesión de 2023 en el marco de una sequía de magnitudes históricas y fenómenos internacionales como la invasión rusa a Ucrania. A todo esto hay que adicionar, en materia política, la ostensible inestabilidad de la coalición gobernante que implicó, entre otras cosas, mucho recambio de funcionarios con poder de decisión, la virtual paralización de áreas de gestión estatal y varios vaivenes (no exentos de contradicciones) en la orientación de las políticas económicas.

Para realizar el análisis propuesto, el trabajo se organiza en cuatro partes. En la primera parte se enmarca el desenvolvimiento productivo de la industria en

una perspectiva de mediano plazo. Luego el foco se pone sobre la dinámica laboral y de la distribución del ingreso. La tercera parte revisa de qué manera se posicionaron las diferentes ramas de actividad en la apropiación del excedente generado en el ámbito manufacturero, mientras que la cuarta parte aborda el intercambio comercial externo del sector desde varias aristas. Se finaliza con unas breves reflexiones.

Trayectoria productiva de la industria

Para comprenderla en toda su dimensión la trayectoria manufacturera bajo el gobierno del FdT hay que inscribirla en una perspectiva más amplia. Para ello, en el gráfico 1 queda plasmada la evolución de algunos indicadores de la actividad económico-industrial para el período 2011-2023.



Desde esta aproximación resulta que en 2019 el PBI industrial se ubicaba un 19% por debajo del registro de 2011, o sea, del valor máximo alcanzado en tiempos de los tres kirchnerismos (Kulfas, 2016).

Esto se explica por el deterioro que experimentó la actividad fabril en el transcurso del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (en 2011-2015 el PBI se retrajo un 6%, y un 10% en términos per cápita). Esto en un escenario económico complejo tanto en el frente externo (deterioro en los términos del intercambio) como en el interno (restricción externa, escalada inflacionaria, estancamiento de los salarios y los ingresos reales, etc.).

Pero, sobre todo, se explica por la caída pronunciada del sector que tuvo lugar en la administración gubernamental de la alianza Cambiemos: entre 2015 y 2019 la merma en la actividad fue del 13%, y del 17%, si se consideran los cómputos por habitante. Esto fue el resultado directo (y previsible) de las políticas aplicadas, las que generaron un proceso muy agudo de desindustrialización y reestructuración regresiva del aparato productivo que fue bastante similar en su intensidad y sus rasgos a otros momentos de hegemonía neoliberal (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2021; Schorr, 2021).

En este contexto, el desempeño fabril bajo la gestión del FdT reconoce tres momentos:

- En 2020 el PBI sectorial declinó alrededor del 8%, fundamentalmente por los efectos socioeconómicos de las medidas sanitarias adoptadas y el cierre virtual de los mercados internacionales por la pandemia de covid-19.¹

¹ Para hacer frente al escenario crítico que abrió la pandemia, el gobierno articuló la puesta en marcha de un paquete de estímulo para la economía en el marco de una política fiscal con sesgo expansivo. De las medidas más relevantes, además de moratorias fiscales para mipymes y algunos sectores específicos de la economía, se destacaron el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que involucró el pago de un salario complementario por parte del Estado para empresas en problemas. También se dio impulso a créditos a tasa subsidiada. Estas medidas se deben agregar a los bonos de suma fija para personas jubiladas o pensionadas, así como para los perceptores de asignaciones familiares. En Cantamutto y Schorr (2022) se estima el esfuerzo fiscal que implicaron estas intervenciones, mientras que en CEPAL (2020) se pueden comparar las acciones tomadas por diferentes países de América Latina.

- En 2021 y 2022 el crecimiento manufacturero fue importante (16% el primer año y 5% el segundo), lo que resulta del levantamiento paulatino de las restricciones y los estímulos procedentes de distintas medidas de política económica que se aplicaron en diversos aspectos, como la administración del comercio exterior, el otorgamiento de créditos y el fomento por algunas vías a la actividad productiva (Kulfas, 2023; Schteingart *et al.*, 2024).
- Esa senda expansiva se revirtió en 2023, cuando el PBI industrial disminuyó el 2% ante la irrupción de un nuevo cuadro de escasez de divisas, un manejo restrictivo (y sesgado) del comercio exterior, el deterioro de las exportaciones por la drástica sequía imperante, la caída del poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos fijos por la aceleración inflacionaria, etc. (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2024).

Sobre este comportamiento errático, en 2023 el nivel de actividad de la industria era un 9% más elevado que en 2019,² aunque se encontraba muy por detrás de los registros de 2011, tanto a nivel general (-11%) como per cápita (-22%).

Una vez identificadas las principales tendencias agregadas del desenvolvimiento fabril durante el gobierno del FdT, vale la pena adentrarse en el derrotero de las diferentes ramas de producción. Al respecto, en el cuadro 1 consta la evolución del peso relativo de los distintos rubros fabriles en el total del producto bruto sectorial.

Una primera conclusión remite a la ausencia de transformaciones relevantes en el perfil de especialización, lo que se expresa en que en 2023 las actividades más significativas de la estructura manufacturera (alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, industria automotriz y metálica básica) congregaron de conjunto cerca del 60% del PBI fabril (porcentual más elevado que el verificado en años anteriores). En ese marco, al cotejar la ponderación de cada una de las ramas con la de 2019 se corrobora que tres industrias (alimenticia, química y la elaboradora de metales comunes) casi no experimentaron alteraciones, mientras

² De considerar la evolución del coeficiente de industrialización (PBI industrial/PBI total) se comprueba que en 2019-2023 se incrementó ligeramente (pasó del 19% al 20%), luego de experimentar un declive casi sistemático en los años previos.

Cuadro 1.

Argentina. Evolución de la participación de las distintas actividades industriales en el PBI sectorial,* 2011-2023 (porcentajes)

	2011	2015	2019	2023
Alimentos y bebidas	27,3	29,3	29,9	28,2
Derivados de tabaco	0,6	0,7	0,7	0,6
Productos textiles	2,3	2,4	1,9	1,7
Prendas de vestir	4,7	4,7	2,5	2,6
Industria del cuero	1,7	1,6	0,9	0,7
Madera y derivados	1,8	1,7	1,9	1,8
Papel y productos de papel	3,0	3,2	3,1	3,2
Edición, impresiones y reproducciones	3,9	3,4	3,6	3,0
Coque, refinación de petróleo y combustible nuclear	3,3	3,7	4,5	3,1
Sustancias y productos químicos	11,1	11,3	13,0	12,3
Caucho y plástico	4,9	5,4	4,9	5,8
Minerales no metálicos	4,2	4,5	4,9	4,7
Metales comunes	7,4	5,9	7,6	7,7
Industria metalmecánica	5,1	4,5	4,8	4,8
Maquinarias y equipos para la producción	6,6	5,8	4,4	6,0
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	0,3	0,3	0,1	0,1
Maquinarias y aparatos eléctricos	1,8	2,0	1,7	1,8
Equipos y aparatos de radio, TV y comunic.	1,1	1,3	0,6	0,5
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,7	0,7	0,7	0,5
Industria automotriz	4,9	4,0	5,4	7,8
Otros equipos de transporte	0,5	0,4	0,6	0,8
Muebles, colchones e industrias n.c.p.**	2,8	3,0	2,2	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: (*) la participación relativa de cada industria surge de los datos a precios corrientes; (**) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC

que la producción automotriz sí lo hizo (su peso estructural aumentó más de 2 puntos porcentuales).

Sobre esto último, las evidencias disponibles sugieren que en la explicación de esta expansión, lo mismo que en la que registró un rubro estrechamente asociado al automotor (productos de caucho y plástico), confluyen centralmente dos procesos. Por un lado, una alteración en la participación de la fabricación nacional

respecto de la importada, en especial en el segmento de automóviles “livianos” o de gama baja. Por otro, un incremento en las exportaciones, sobre todo de vehículos utilitarios. Además del despliegue de estrategias empresarias puntuales, en la explicación de esta deriva asume un cierto protagonismo la política de manejo del comercio exterior que se instrumentó.

La otra “novedad” pasa por el aumento verificado en la incidencia de la industria de bienes de capital (pasó del 4% en 2019 al 6% en 2023), lo que implicó la reversión del retroceso que había tenido en los años precedentes. Esto se relaciona con la fuerte expansión productiva verificada en 2021 y (en menor grado) 2022, en buena medida traccionada por las inversiones realizadas en el sector hidrocarburo, en particular en la formación Vaca Muerta, así como en el segmento de maquinarias agrícolas (ADIMRA, 2021, 2022).

Dinámica laboral, salarial y distributiva

Las características de la evolución productiva de la industria argentina en la gestión gubernamental del FdT constituyen un marco ineludible para indagar en la dinámica ocupacional en el sector, así como la verificada en términos salariales y de distribución del ingreso. En el cuadro 2 se puede visualizar el desempeño de un conjunto de indicadores alusivos entre 2019 y 2023, con sus antecedentes desde 2011.

En un contexto en el que la producción creció el 9%, con las oscilaciones destacadas en la sección anterior, un elemento a remarcar pasa por la expansión que experimentó la ocupación en el ámbito fabril: entre 2019 y 2023 aumentó el 8%. Se trata de un guarismo relevante que posibilitó revertir en parte la pronunciada y sistemática destrucción de puestos de trabajo que había tenido lugar en el gobierno de Mauricio Macri, y que colocó el nivel ocupacional agregado en un registro equivalente al de 2011.³

³ Es interesante reparar en el hecho de que en la aguda crisis económica e industrial de 2020 el empleo en el sector cayó apenas un 2%, lo que sugiere la importancia del Programa ATP que se puso en práctica a partir del Decreto 332 de ese año. Un análisis sobre la evolución del mercado de trabajo durante la administración del FdT se puede encontrar en González y Garriga (2021, 2024).

Cuadro 2.

Argentina. Evolución de algunos indicadores de comportamiento de la industria, 2011-2023 (índice base 2019 = 100)

	Producción	Obreros ocupados	Productividad	Salario medio real	Margen bruto
	I	II	III = I/II	IV	V=III/IV
2011	123	108	114	118	97
2012	119	110	109	123	88
2013	121	111	109	125	87
2014	115	110	104	116	90
2015	116	111	104	120	87
2016	109	109	100	112	89
2017	112	107	104	115	91
2018	107	105	102	107	95
2019	100	100	100	100	100
2020	92	98	94	97	97
2021	107	101	106	99	107
2022	112	105	106	99	107
2023	109	108	101	97	104

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía

Ahora bien, detrás de este aspecto *cuantitativo* de la problemática laboral se manifiesta uno *calitativo* que no se debería pasar por alto. Como surge de los datos suministrados por el cuadro 3, la mayor ocupación en la industria se vinculó mayormente con la generación de empleos precarios e informales. Prueba de esto es el incremento en el peso relativo de los trabajadores por cuenta propia y los asalariados no registrados, en ambos casos afianzando una tendencia que se había expresado con fuerza en 2015-2019.

Entre los años en los que gobernó el FdT la producción y la ocupación en la manufactura registraron un ritmo de crecimiento similar, por eso la productividad de la mano de obra se mantuvo relativamente inalterada (columna III del cuadro 2). Ese estancamiento en uno de los indicadores de la competitividad sectorial se desplegó sobre un nivel reducido, dados los declives verificados en el tercer kirchnerismo y bajo el gobierno de la coalición Cambiemos.

Cuadro 3.

Argentina. Evolución del empleo industrial según categoría ocupacional, 2011-2023 (porcentajes)*

	2011	2015	2019	2023
Patrones	5,2	4,3	4,8	3,8
Trabajadores	94,8	95,7	95,2	96,2
-Cuenta propia	16,0	16,9	22,4	25,0
-Familiar	0,9	0,8	0,7	0,2
-Asalariados**	77,9	78,0	72,1	71,0
Registrados	[71,0]	[72,4]	[69,5]	[68,8]
No registrados	[29,0]	[27,6]	[30,5]	[31,2]
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: (*) los datos corresponden al promedio de cada año; (**) la discriminación entre asalariados registrados y no registrados apunta a cuantificar el peso relativo de cada categoría en el interior de los asalariados totales.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC

En lo que refiere a los salarios, la información presentada da cuenta de que en la etapa estudiada el poder adquisitivo de estos descendió un 3%, con lo que se profundizó el ajuste virulento acaecido entre 2015 y 2019 (por entonces acumularon una caída del orden del 17%). Como consecuencia de esta trayectoria, en 2023 la capacidad de compra de los salarios industriales era, en promedio, un 18% más baja que en 2011 (y un 22% inferior a la de 2013, el punto máximo alcanzado en el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner).

A raíz de estos comportamientos de la productividad y los salarios, la relación entre ambas variables da cuenta de un nuevo ciclo de transferencia de ingresos del trabajo al capital. En efecto, en 2019-2023 el margen bruto de explotación creció el 4%. Se trata de un sesgo regresivo que contrasta con lo sucedido en 2011-2015 y es similar, aunque de menor magnitud, a lo que ocurrió en el ensayo neoliberal del macrismo.⁴

⁴ Sobre estas cuestiones se puede consultar también el estudio de Manzanelli y Amoretti (2023).

Precios relativos y distribución intrasectorial del ingreso industrial

A la luz del sendero que transitó la distribución del ingreso en la industria en el transcurso del gobierno del FdT, vale la pena indagar en las formas que asumió esta variable desde la perspectiva que surge de evaluar la trayectoria de las diferentes actividades que conviven dentro del espectro manufacturero local. Esta aproximación a la distribución intrasectorial del ingreso se realiza mediante el cotejo del comportamiento de los precios mayoristas de los distintos rubros fabriles entre 2019 y 2023 (noviembre de cada año) con el de los precios correspondientes al conjunto del sector.⁵ En una etapa signada por un proceso inflacionario ostensible,⁶ resulta de interés precisar cuáles fueron las ramas “ganadoras” en la *carrera* de los precios relativos. Los resultados de este ejercicio analítico se vuelcan en el cuadro 4.⁷

Los datos presentados llevan a concluir que los sectores que lideraron la formación de precios en la industria reúnen alguna de estas dos características (o ambas a la vez):

- Manufacturas en las que hubo un margen más o menos amplio para la fijación de precios ante las medidas proteccionistas que se aplicaron. En un primer tramo de la gestión mediante, fundamentalmente, el instrumento de las licencias

⁵ Como indicador de los precios mayoristas se recurrió al índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB) que releva el INDEC de manera periódica. El IPIB permite acercarse a la evolución de los precios a los que el productor industrial vende sus mercancías en el mercado doméstico. Se trata de los precios básicos en la puerta de la fábrica, los que naturalmente difieren de los precios al consumidor y, por lo general, excluyen los fletes y los impuestos que gravan los bienes.

⁶ Al respecto, basta con remarcar que en el período aludido los precios industriales se incrementaron en promedio más del 960%, mientras que los correspondientes al sector agropecuario treparon un 1056%. Esto se dio en un contexto en el que el nivel general de precios mayoristas subió un 937% y el de los precios al consumidor un 931%. En relación con los precios de productos fabriles, corresponde agregar que en 2020 el aumento interanual fue de 38%, en 2021 de 56%, en 2022 de 91% y en 2023 de 158%.

⁷ Para simplificar la lectura del cuadro 4 se presenta la información con una segmentación a dos dígitos de la CIU (clasificación internacional industrial uniforme, revisión 3), pero el análisis se funda en un mayor nivel de desagregación (tres y cuatro dígitos).

Cuadro 4.

Argentina. Variación de los precios mayoristas industriales y contribución al aumento general de precios de las distintas actividades fabriles,* 2019-2023 (porcentajes)

	Variación	Contribución
Alimentos y bebidas	819,5	27,8
Sustancias y productos químicos	950,6	13,8
Coque, refinación de petróleo y comb. nuclear	767,2	9,8
Industria automotriz	1.003,7	6,1
Metales comunes	926,4	5,8
Caucho y plástico	1.073,0	4,7
Maquinarias y equipos para la producción	1.167,5	4,3
Industria metalmeccánica	1.141,9	4,1
Papel y productos de papel	1.059,2	4,0
Edición, impresiones y reproducciones	1.347,9	3,6
Productos textiles	920,7	3,2
Industria del cuero	924,0	2,7
Minerales no metálicos	960,6	2,4
Maquinarias y aparatos eléctricos	1.187,6	1,7
Madera y derivados	1.316,1	1,6
Prendas de vestir	1.078,7	1,5
Muebles, colchones e industrias n.c.p.**	1.311,9	1,3
Derivados de tabaco	916,4	0,7
Otros equipos de transporte	968,6	0,5
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	973,3	0,4
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicac.	281,0	0,2
Total	960,9	100,0

Notas: (*) la evolución surge de los datos del índice de precios internos básicos al por mayor (IPIB) correspondiente a noviembre de cada año. El cómputo del aporte de cada actividad a la suba del IPIB del conjunto del sector se basa en los criterios metodológicos de Manzanelli y Schorr (2013); (**) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC

no automáticas de importación en actividades consideradas “sensibles” dado su aporte productivo u ocupacional (textil e indumentaria, calzado, maquinaria agrícola, electrodomésticos, vehículos automotores (Schteingart, 2024)). En un segundo momento, coincidente con la crisis en el sector externo de la economía

bajo el interregno ministerial de Sergio Massa, a partir de un manejo bastante restrictivo y discrecional de la administración de divisas en el marco del denominado SIRA (Sistema de Importaciones de la República Argentina (Rampinini, 2024)).

- Ramas con presencia determinante de capitales altamente concentrados, que pudieron usufructuar su poderío oligopólico para captar excedentes en forma diferencial.

A modo de ejemplo de las actividades “ganadoras” se pueden mencionar aquellas abocadas a la fabricación de: artículos de librería, muebles y colchones, conductores y aparatos eléctricos, distintos tipos de bienes de capital (motores a explosión, rodamientos, maquinarias para la industria alimenticia y para lavaderos industriales, máquinas herramientas diversas, maquinarias agrícolas), productos metálicos para uso estructural, textiles y prendas de vestir de lo más variadas, cubiertas de caucho, papeles, automóviles y repuestos, equipos médicos, motocicletas, sustancias plásticas, pinturas, barnices y enduidos, calzado, azúcar, alimentos balanceados, productos cárnicos y derivados del almidón.

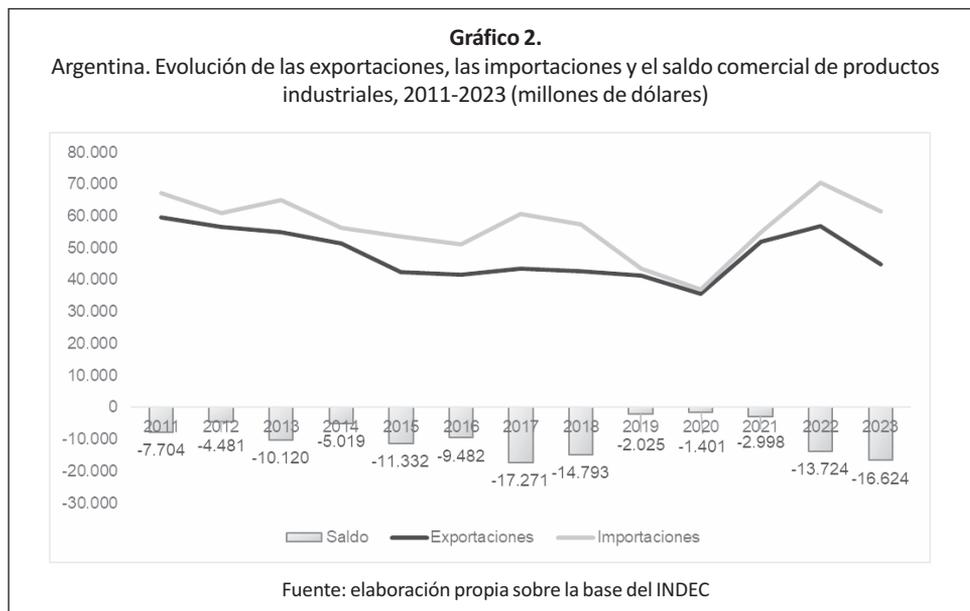
Como complemento de estas constataciones, cabe analizar la contribución de las diferentes industrias al incremento en los precios mayoristas del sector en 2019-2023. Desde esta mirada surge que aproximadamente el 70% de la suba global de precios provino de seis espacios fabriles: alimentos y bebidas, sustancias y productos químicos, bienes de la refinación de petróleo, vehículos automotores y repuestos, industrias metálicas básicas y derivados de caucho y plástico.⁸

⁸ Lo antedicho no apunta a establecer las causas del fuerte proceso inflacionario que tuvo lugar en el gobierno encabezado por Alberto Fernández. Aunque sea una obviedad, no está de más recordar que la inflación es un fenómeno que tiene muchas razones explicativas, por eso resulta hartamente difícil, si no imposible, “aislar” la más relevante. En el período estudiado parecen haber confluído, con diferente temporalidad, situaciones derivadas de factores endógenos y exógenos, entre las que sobresalen: el comportamiento de los formadores de precios al calor de los sesgos de la intervención estatal (acciones y omisiones en diversos frentes), la inflación “importada”, la asociada con cuestiones cambiarias y la resultante del derrotero del conflicto distributivo.

Desempeño comercial externo

Durante el gobierno del FdT se profundizó el proceso de larga data de reprimarización del perfil de especialización e inserción internacional de la Argentina (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2024). En dicho marco, corresponde aproximarse al comportamiento manufacturero en términos del comercio exterior.

Una primera indagación pasa por la revisión de la evolución de las exportaciones, las importaciones y la balanza comercial de bienes fabriles. A este respecto, las evidencias reunidas en el gráfico 2 son indicativas del funcionamiento típico de una estructura productiva desequilibrada (en el sentido de Diamand (1973)). En efecto, en 2020, en un contexto de fuerte retracción de la actividad económica e industrial, el sector manufacturero registró un ligero déficit en un cuadro signado por el declive de las ventas y las compras externas por las limitaciones que acarreó la pandemia para los intercambios comerciales a nivel mundial. Por su parte, la expansión del bienio 2021-2022 tuvo como correlato una profundización de los desequilibrios con el trasfondo de una suba de las ventas y, mucho más aún, de las adquisiciones externas.



Asimismo, desde este encuadre, el año 2023 puede ser considerado un tanto atípico en la medida en que la merma del nivel de actividad se tradujo en un agravamiento del desbalance comercial de la industria. Esto, ante el despliegue de dos tendencias:

- Una disminución de las importaciones del 13%, lo que resulta consistente con la contracción de la economía y un manejo estatal restrictivo y “selectivo” de divisas en un cuadro desatado de restricción externa.⁹
- Una reducción pronunciada de las exportaciones (superior al 20%), que se vincula estrechamente con una sequía inusitada que tuvo hondas repercusiones sobre la producción agropecuaria y numerosas ramas fabriles asociadas (solo el sector alimenticio explicó cerca de las tres cuartas partes de la disminución de las ventas externas totales de la industria).

Una segunda dimensión de análisis es la que procura establecer si en el período abordado en este trabajo se asistió o no a modificaciones relevantes en la especialización y la participación del sector en la división internacional del trabajo. Según se desprende de los datos provistos por el cuadro 5, en 2023 apenas cuatro ramas dieron cuenta del 90% de todas las exportaciones manufactureras: la industria de alimentos y, con mucha menos relevancia, el rubro automotor, la producción químico-petroquímica y la de metales comunes (sobre todo acero y aluminio). Se trata de una ponderación que resulta un punto porcentual más elevada que en 2019 y detrás de la cual se despliegan comportamiento contrapuestos (leve descenso en la gravitación de las ventas externas de alimentos, efectos de la sequía mediante, y aumento en la de las restantes, en especial de la producción automotriz).

De conjunto, lo señalado hasta aquí alude a la ausencia de cambios estructurales en la matriz exportadora industrial en 2019-2023. A esto habría que adicionar la

⁹ Como se mencionó, el gobierno recurrió a un racionamiento “peculiar” de las divisas para afrontar el pago de importaciones, lo mismo que propició un aumento de la deuda comercial de los importadores con sus proveedores del exterior. Sobre este aspecto, se estima que en el último año de gestión las importaciones no pagadas superaron los veinte mil millones de dólares (MATE, 2023).

Cuadro 5.

Argentina. Evolución de la participación de las distintas actividades industriales en las exportaciones totales del sector, 2011-2023 (porcentajes)

	2011	2015	2019	2023
Alimentos y bebidas	44,3	52,5	56,4	52,1
Derivados de tabaco	0,0	0,1	0,0	0,0
Productos textiles	0,8	0,6	0,6	0,3
Prendas de vestir	0,2	0,2	0,1	0,1
Industria del cuero	1,6	2,0	1,4	0,8
Madera y derivados	0,4	0,3	0,3	0,4
Papel y productos de papel	1,1	0,8	0,8	0,4
Edición, impresiones y reproducciones	0,1	0,1	0,1	0,1
Coque, refinación de petróleo y comb. nuclear	4,2	1,6	2,7	3,8
Sustancias y productos químicos	12,6	12,2	9,8	11,1
Caucho y plástico	1,6	1,4	1,3	0,9
Minerales no metálicos	0,5	0,4	0,5	0,4
Metales comunes	9,0	8,5	7,6	8,3
Industria metalmeccánica	0,8	0,6	0,6	0,5
Maquinarias y equipos para la producción	2,8	2,1	1,9	1,9
Maq. de oficina, contabilidad e informática	0,0	0,1	0,0	0,0
Maquinarias y aparatos eléctricos	0,8	0,4	0,3	0,3
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicac.	0,1	0,1	0,1	0,0
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,4	0,3	0,3	0,2
Industria automotriz	17,2	14,8	14,8	18,1
Otros equipos de transporte	1,5	0,7	0,1	0,1
Muebles, colchones e industrias n.c.p.*	0,2	0,3	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: (*) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el Banco Mundial

preservación de la “heterogeneidad estructural” característica del sector, es decir, de uno de los principales indicadores de su subdesarrollo (según los planteos de Pinto (1970)).

Como se observa en el cuadro 6, este fenómeno se expresa en el déficit comercial de gran parte de las actividades industriales, en particular de aquellas de mayor dinamismo y contenido tecnológico, y con no pocas potencialidades en

Cuadro 6.

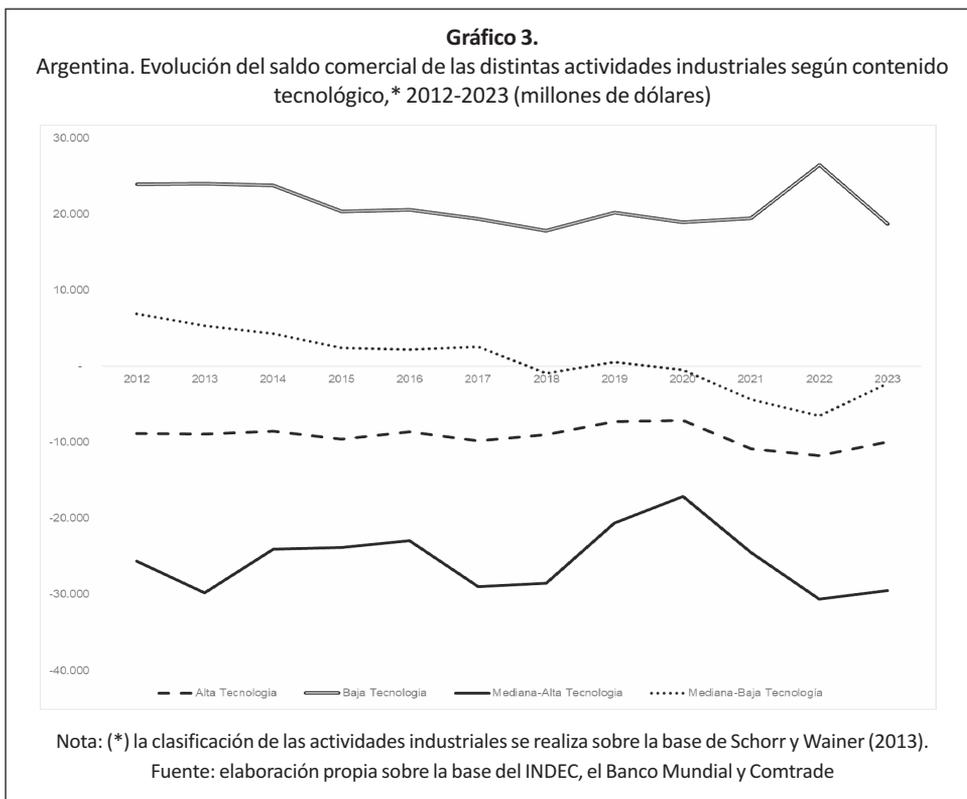
Argentina. Evolución del saldo comercial de las distintas actividades industriales, 2011-2023
(millones de dólares)

	2011	2015	2019	2023
Alimentos y bebidas	25.037	21.186	22.272	21.988
Metales comunes	2.276	1.167	1.160	213
Madera y derivados	-12	-50	24	39
Edición, impresiones y reproducciones	-127	-35	-85	-42
Derivados de tabaco	-38	-9	-40	-63
Prendas de vestir	-284	-171	-246	-288
Minerales no metálicos	-415	-538	-284	-486
Industria del cuero	293	263	46	-554
Muebles, colchones e industrias n.c.p.*	-1.005	-759	-593	-838
Otros equipos de transporte	-826	-1.665	-590	-843
Productos textiles	-788	-775	-552	-897
Papel y productos de papel	-648	-750	-504	-924
Industria automotriz	-3.519	-2.644	43	-1.001
Maq. de oficina, contabilidad e informática	-1.672	-1.009	-849	-1.256
Industria metalmeccánica	-1.158	-1.139	-1.151	-1.397
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	-1.535	-1.782	-1.341	-1.873
Caucho y plástico	-1.392	-1.262	-1.089	-2.102
Coque, refinación de petróleo y comb. nuclear	-3.085	-1.521	-837	-2.143
Maquinarias y aparatos eléctricos	-3.055	-2.725	-3.144	-3.716
Equipos y aparatos de radio, TV y comunicac.	-4.212	-4.421	-2.900	-3.937
Maquinarias y equipos para la producción	-6.495	-6.683	-5.269	-7.805
Sustancias y productos químicos	-5.046	-6.010	-6.097	-8.698
Total	-7.704	-11.332	-2.025	-16.624

Nota: (*) n.c.p.: no clasificadas previamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el Banco Mundial

lo que se refiere a la generación de eslabonamientos productivos y ciertos procesos sustitutivos virtuosos (Cassini y Schorr, 2023a). Y tiene como contrapartida el superávit de unas pocas producciones mayormente controladas por grandes capitales transnacionales y organizadas alrededor de las ventajas comparativas del país y algunos ámbitos privilegiados de acumulación (alimentos y, bastante por debajo, acero, aluminio y sus derivados).



En esta clave interpretativa, tampoco resulta llamativo el afianzamiento en la etapa estudiada de otro aspecto expresivo del escaso grado de desarrollo de la industria doméstica: la dependencia tecnológica. En este sentido, en el gráfico 3 queda reflejado cómo entre 2019 y 2023 se mantuvo relativamente constante el superávit comercial de las ramas de bajo contenido tecnológico, al tiempo que se agudizaron los desequilibrios de las categorías restantes.¹⁰

¹⁰ En 2023 las exportaciones de bajo contenido tecnológico representaron el 62% de todas las ventas externas industriales, mientras que las de mediana-baja tecnología significaron el 28%, las de mediana-alta el 8% y las de alta tecnología el 2%. La dependencia tecnológica de la inserción internacional de la Argentina queda aún más en evidencia cuando se consideran las modalidades de participación de otros países (Arceo, 2011; Cassini y Schorr, 2023b).

Reflexiones finales

La evolución de la industria argentina en el gobierno reciente del Frente de Todos se dio en un contexto de muchas turbulencias tanto a nivel interno como externo. Entre los principales “hechos estilizados” que fue posible establecer de esta experiencia se cuentan los siguientes:

- Una trayectoria errática de la producción con escasas transformaciones en la composición sectorial.
- La preservación de los niveles ocupacionales en lo más álgido de la aguda crisis que desató la pandemia de covid-19 al calor de una intervención estatal activa, así como la expansión posterior sustentada mayormente en trabajos precarios e informales.
- La inequidad en la distribución primaria del ingreso, que se inscribe en la profundización de la regresividad que se había desplegado durante la gestión de Cambiemos y sugiere el despliegue de una estrategia de acumulación que jerarquizó la apropiación del excedente antes que un proceso inversor vigoroso.
- El afianzamiento de un perfil de especialización e inserción internacional con un componente muy marcado de heterogeneidad estructural y dependencia tecnológica.

Este balance no debería desconocer que entre 2019 y 2023 se verificaron algunas “novedades” en materia de fomento industrial. Puntualmente, a instancias de diversas herramientas, se generó un contexto de cierto proteccionismo para la actividad manufacturera. Estas medidas parecen encuadrarse en algo similar a lo que, en otro contexto histórico, Fajnzylber (1983) caracterizó como “proteccionismo frívolo”. Esto, por cuanto en los hechos la protección no formó parte de una política industrial selectiva y de mayor alcance tendiente a generar y/o afianzar procesos de aprendizaje y de mejoras sectoriales de competitividad, sino que se ordenó centralmente alrededor del intento por sostener el balance (macroeconómico) de divisas y preservar puestos de trabajo, a lo que habría que adicionar que ofició de marco para las subas considerables de precios que tuvieron lugar en numerosas industrias, con el consecuente movimiento “interno” del excedente generado y su contribución a la aceleración inflacionaria.

Este sesgo del proteccionismo efectivamente aplicado es importante de tener en cuenta por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque a partir de la pandemia se ha ido fortaleciendo a nivel internacional un consenso (hoy bastante difundido en la academia y los *policy makers*) acerca de la importancia de las políticas industriales activas (más o menos agresivas) como vía para la generación de ventajas competitivas dinámicas en diferentes espacios nacionales y a favor de una multiplicidad de herramientas de intervención (García Linera, 2023; Juhász *et al.*, 2023). Se trata de una perspectiva que, con sus matices y sus *precauciones*, ha sido enarbolada incluso por organismos que han oficiado de férreos detractores de la industrialización (¡de los países periféricos!) y acérrimos defensores del vetusto postulado de las ventajas comparativas estáticas (FMI, 2024).

En segundo lugar, en el escenario aludido, porque el nuevo ciclo de *industrialicidio* al que parece estar caminando sin pausa y sin prisa la Argentina desde la asunción del gobierno neoliberal de La Libertad Avanza (Schorr, 2024) tornará indispensable la elaboración de un programa de reconstrucción y reindustrialización nacional, que necesariamente deberá tomar nota de las lecciones del pasado y aprovechar las “ventanas de oportunidad” que ofrece el actual escenario mundial en términos conceptuales y, más todavía, en lo que concierne a los fundamentos y los alcances de las políticas económicas y productivas.

Bibliografía

Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) (2021). *Boletín de actividad metalúrgica. Diciembre 2021*. ADIMRA. Disponible en: <https://www.adimra.org.ar/>.

____ (2022). *Boletín de actividad metalúrgica. Diciembre 2022*. ADIMRA. Disponible en <https://www.adimra.org.ar/>.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cantamutto, F. y Schorr, M. (2022). “El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política”. *e-I@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, n° 78.

Cantamutto, F.; Schorr, M. y Wainer, A. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Cassini, L. y Schorr, M. (2023a). “Industria argentina. Oportunidades para la sustitución de importaciones y desafíos de política industrial”. *Estado y políticas públicas*, n° 19.

____ (2023b). “La industria argentina: a la sombra de los pesados legados de la dictadura”. *Coyuntura y desarrollo*, n° 415.

Cassini, L.; García Zanotti, G. y Schorr, M. (2021). “Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019)”. *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 13.

Castells, M. y Schorr, M. (2015). “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”. *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 2.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *El covid-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.

Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. España: Paidós.

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Argentina: Centro Editor de América Latina.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2024). "Industrial policy coverage in IMF surveillance – Broad considerations". *Fondo Monetario Internacional*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/03/11/Industrial-Policy-Coverage-in-IMF-Surveillance-Broad-Considerations-546162?cid=em-COM-123-48044>.

García Linera, A. (2023). "Nacionalismo económico". *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/689735-nacionalismo-economico>.

González, M. y Garriga, C. (2021). *Informe sobre situación del mercado de trabajo, N° 8*. Argentina: CIFRA-CTA. Disponible en: <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2023/08/CIFRA+Informe+mercado+laboral+8.pdf>.

____ (2024). *Informe sobre situación del mercado de trabajo, N° 13*. Argentina: CIFRA-CTA. Disponible en: <https://centrocifra.org.ar/wp-content/uploads/2024/08/Informe-13-vfinal.pdf>.

Juhász, R.; Lane, N.; Oehlsen, E. y Pérez, V. C. (2023). "Tendencias en la política industrial mundial". *IAP.UNIDO.ORG*. Disponible en: <https://iap.unido.org/es/articulos/tendencias-en-la-politica-industrial-mundial>.

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

____ (2023). *Un peronismo para el siglo XXI. La batalla por un desarrollo que supere las ideas anacrónicas y el mito del ajuste eterno*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Manzanelli, P. y Amoretti, L. (2023). "La distribución del ingreso y los precios relativos en la industria argentina, 2016-2021". *H-industria*, n° 33.

Manzanelli, P. y Schorr, M. (2013). "Oligopolio y formación de precios. La industria argentina en la posconvertibilidad". En Schorr, M. (coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Argentina: Miño y Dávila.

Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía (MATE) (2023). "Informe de Coyuntura. Diciembre de 2023". *MATE*. Disponible en: <https://mateconomia.com.ar/infomate/2023/diciembre-2023/>.

Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina". *El trimestre económico*, n° 145.

Rampinini, A. (2024). "Análisis de la administración comercial de las SIRA durante la gestión Sergio Massa (julio 2022 a diciembre 2023)". Presentado en el *IV Congreso de Economía Política Internacional*. Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.

Schorr, M. (2021). "Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001)". En Rougier, M. (coord.), *La industria argentina en su tercer siglo. Un abordaje multidisciplinar (1810-2020)*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Productivo.

____ (2024). "Menem lo hizo, ¿Milei lo hará?". *La cigarra. Notas sobre sociedad y cultura*. Disponible en: <https://lacigarrarevista.com.ar/2024/10/01/menem-lo-hizo-milei-lo-hara/>.

Schorr, M. y Wainer, A. (2013). "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos". En Schorr, M. (coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Schteingart, D. (2024). "Productive planning in an unstable country: the case of Argentina (2019-2023)". *Economic sociology. Perspectives and conversations*, n° 2.

Schteingart, D.; Tavošnanska, A.; Isaak, P.; Antonietta, J. M. y Ginsberg, M. (2024). "Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI". *Fundar*. Disponible en: https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_Doc2_Luces-y-sombras-de-la-politica-industrial-Argentina-en-el-siglo-XXI_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf.



 **realidad
económica**

Nº 374 AÑO 55

16 de agosto al 30 de septiembre de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 33 a 72

ECONOMÍA ECOLÓGICA Y BIOECONOMÍA

Bioeconomía: narrativas, retos e implicaciones para América Latina y el Caribe

Gian Carlo Delgado Ramos*

* Investigador titular C adscrito al Departamento de Geografía Económica del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Circuito de la Investigación Científica (04510), Ciudad de México, CDMX, México, giantdelgado@gmail.com. ORCID: 0000-0001-6851-9309.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2024

ACEPTACIÓN: mayo de 2025



Resumen

El presente artículo revisa el concepto de bioeconomía a partir de un metaanálisis bibliométrico y una revisión general de la literatura especializada. Se distinguen dos grandes interpretaciones del concepto, una relacionada con la escuela de pensamiento de la economía ecológica y otra, de uso más reciente, asociada con los bionegocios (de la biotecnología, bioenergía, bioinsumos, etcétera). Después de presentar las características de ambas narrativas y sus diferencias, se revisan algunas de las definiciones más conocidas de la segunda interpretación para identificar desde ahí las principales narrativas de promoción de la bioeconomía, sus alcances, retos, contradicciones e implicaciones, particularmente en América Latina y el Caribe. Se concluye que la apuesta por los bionegocios de la bioeconomía, tal y como se ha planteado, difícilmente podrá modificar las dependencias tecnológicas actuales y, más aún, los términos de intercambio ecológicamente desiguales que históricamente han caracterizado a la región. Por esas y otras razones, se devela la funcionalidad de la bioeconomía para reforzar los procesos de acumulación de capital socioespacialmente desiguales, pero también su incapacidad de propiciar cambios orientados al avance de escenarios de transición o transformación sistémica, esto muy a pesar de que su narrativa dominante valida una y otra vez la urgencia de actuar ante la cada vez más grave crisis planetaria.

Palabras clave: Bioeconomía – Retos – Implicaciones – Dependencia – Comercio ecológicamente desigual

Abstract

Bioeconomy: Narratives, Challenges, and Implications for Latin America and the Caribbean

This article examines the concept of the bioeconomy through a bibliometric meta-analysis and a general review of the specialized literature. Two main interpretations of the concept are identified: one associated with the school of ecological economics, and another, more recent, linked to bio-businesses (biotechnology, bioenergy, bio-inputs, etc.). After outlining the characteristics and differences of both narratives, the article reviews some of the most widely recognized definitions of the second interpretation to identify the main narratives promoting the bioeconomy, along with their scope, challenges, contradictions, and implications, particularly in Latin America and the Caribbean. The article concludes that the emphasis on bio-businesses within the bioeconomy, as currently framed, is unlikely to alter existing technological dependencies and, even less so, the ecologically unequal terms of trade that have historically characterized the region. For these and other reasons, the bioeconomy is revealed as functional to reinforcing uneven socio-spatial capital accumulation processes, while at the same time being unable to foster changes oriented toward advancing scenarios of systemic transition or transformation—despite its dominant narrative repeatedly stressing the urgency of action in the face of the worsening planetary crisis.

Keywords: Bioeconomy – Challenges – Implications – Dependency – Ecologically unequal trade

Introducción

El concepto de bioeconomía es diverso, no libre de debates y críticas. Fue usado por Hermann Reinheimer (1913) como una lectura de la economía general de la naturaleza para dialogar con el darwinismo y debatir con la teoría maltusiana de sobrepoblación y con el utilitarismo. Entre otras cuestiones, Reinheimer planteó que las funciones orgánicas y los hábitos en el consumo de recursos determinan buena parte del “balance metabólico” (entendido como el balance biofísico entre la producción y el consumo en el mundo orgánico), contexto en el que mediante el trabajo la energía se convierte en “utilidades biológicas” (o utilidad bioeconómica).¹ Tal proceso de transformación de la naturaleza, en el que se producen diversas relaciones y correlaciones (esquemas de cooperación, competencia y parasitismo), supone que en el sistema actual de producción el capital es en última instancia energía acumulada. Por ello, para Reinheimer, el modo en el que se usan los recursos es determinante para el futuro del planeta, contexto en el que el autor aboga por alejarse de formas parasitarias para apostar por esquemas de cooperación –humana y no humana– que permitan, entre otras cuestiones, apuntalar el uso eficiente de los recursos y la calidad de vida.

Alfred Lotka (1925) haría también aportes importantes desde una lectura similar o propia de la economía biofísica, advirtiendo la necesidad de una

¹ Desde una argumentación anclada en la biología, para Reinheimer (1913: 5) “la tarea bioeconómica de los organismos es obtener su sustento y, aún más, generar de valores bioeconómicos marginales [o una utilidad marginal de recursos] que puedan ser intercambiables y usados en la realización mutua de la evolución”. Las utilidades biológicas, según el autor, son resultantes de la capacidad para “proveerse de materiales, así como para transformar y almacenar la energía solar, en cuyo proceso las fuerzas físicas son sistemáticamente elevadas a la categoría de fuerzas fisiológicas” (idem). Esta argumentación, podría decirse, es después introducida desde una lectura económica por Roegen quien distinguiría tales fuerzas fisiológicas (o instrumentos endosomáticos) de lo que calificó como instrumentos exosomáticos o todos aquellos medios externos al cuerpo humano que intervienen y de hecho potencian la capacidad humana de transformar la naturaleza.

consciencia diferente acerca de las condiciones biofísicas o metabólicas imperantes, de modo que se fortalezca la voluntad de avanzar hacia una evolución colaborativa con la naturaleza o, en otras palabras, para “garantizar un comportamiento adaptativo”. En tal contexto, precisa Lotka, el papel de la función evolutiva no es análoga al potencial termodinámico, sino a una función propia de este. La lucha por la vida supone entonces ser dependiente de la obtención de energía disponible pues, para el autor, en la evolución orgánica una función que desencadena una acción –o un estímulo en la forma de una dosis muy pequeña de energía– juega un papel clave pues presupone la existencia de un fondo de energía disponible (*available energy fund*) y, más aún, porque puede desencadenar un uso de energía mucho mayor a la utilizada por el propio estímulo.² Para Lotka, la necesidad de contar con tal fondo de energía inherentemente habilita la oportunidad de la acción intencional y, en consecuencia, de establecer un cierto grado de voluntad o de acción orientada teleológicamente hacia efectos futuros en el que la racionalidad juega un papel central para orientarse hacia rutas evolutivas deseables; esto último con base en la habilidad de conocer y probar nuestras presuposiciones.

Poco después, Nicholas Georgescu-Roegen se sumaría a la discusión de las bases biológicas de la economía y su crítica a lo que calificó como “la ficción del *homo oeconomicus*” (1971: 45). Considerado el fundador de la economía ecológica, Georgescu-Roegen partiría de la noción de Lotka y su visión de la naturaleza orgánica como sistema de transformadores de energía agregados con ciertas capacidades o instrumentos para acceder a los mencionados fondos de energía (y materiales). Desde ahí tomaría de Lotka la concepción de la tecnología como instrumento exosomático, analizaría el papel de las leyes de la termodinámica en la economía –especialmente la de la entropía–,³ y debatiría en torno a los patrones

² Un ejercicio contemporáneo que retoma la noción de fondos y flujos energético-materiales es el que articula el método de análisis integrado multiescala del metabolismo social y ecosistémico (MuSIASEM, por sus siglas en inglés), el cual, como su nombre lo indica, busca analizar múltiples escalas, los patrones del uso de recursos, incluyendo las presiones socioambientales asociadas y el grado de externalización de estas por medio del comercio exterior. Sirve también para modelar posibles estrategias y alternativas (Giampietro y Mayumi, 2000 y Giampietro, Mayumi y Ramos-Martin, 2009).

³ La entropía para Roegen, entendida físicamente como la energía no útil para el trabajo o una forma de energía desordenada, es clave para dar cuenta de que existe un cambio cualitativo que es clave para comprender los procesos económicos, su alcance y su viabilidad en el tiempo (Georgescu-Roegen, 1971).

de consumo modernos de cara a los límites de la naturaleza como eje de su crítica al neomaltusianismo (o la idea de que el continuo crecimiento poblacional derivará eventualmente en una crisis ambiental y, consecuentemente, en la erosión de la calidad de vida futura). Para Georgescu-Roegen, los instrumentos exosomáticos son claves para dar cuenta de la intensidad del consumo de recursos, pero aún más de la naturaleza de dicho proceso, sus impactos y las posibles rutas para dar paso a una economía ecológica. Para el autor, la cuestión es clara: “el máximo de cantidad de vida exige una tasa mínima de agotamiento de los recursos naturales” (ibid.: 67).

La relevancia de los instrumentos exosomáticos en delinear el perfil metabólico de la sociedad moderna es palpable ya que están en el centro de la materialidad del proceso de acumulación de capital. Esto es evidente si consideramos cómo la tecnología moderna –propia del capitalismo–, más allá de ciertamente incrementar las capacidades productivas, ha favorecido la obsolescencia tecnológica, entre otras cuestiones asociadas al consumo rápido y de descarte (*on the go*), lo cual se ha traducido en un consumo (absoluto) lineal y creciente de recursos sin importar las pérdidas que ello supone para la sociedad en su conjunto y para la viabilidad futura de la vida en general. Por esto, ante los inminentes y cada vez más graves impactos ambientales y climáticos (Rockström *et al.*, 2024; Schleussner *et al.*, 2024), recientemente se ha comenzado a replantear la naturaleza o lógica misma de los instrumentos exosomáticos, por ejemplo, desde narrativas propias de la circularidad y la apuesta para empujar esquemas de economía circular (por ejemplo: UNEP, 2024).⁴

⁴ La circularidad alude al retorno de flujos materiales degradados a la economía (sea en el mismo o hacia otros procesos productivos). Supone pasar de modelos metabólicos lineales (de entrada y descarte) a modelos circulares en los que los mencionados retornos se expresan como un “cierre de ciclo”. La noción de economía circular, ampliamente popularizada por la Fundación Ellen MacArthur (ver en su página web), alude a un modelo puntual de circularidad que se acopla a las relaciones imperantes de producción, priorizando esquemas de circularidad económicamente rentables o que habiliten la creación de valor y descartando, aunque ciertamente no negando, esquemas de circularidad bajo esquemas de economía social que pueden considerar formas no económicas de rentabilidad. Contempla tres principios, la eliminación de los residuos y contaminantes, la circulación de productos y materiales por medio de procesos de producción-consumo más limpios y eficientes y la regeneración de la naturaleza al contribuir en la reducción de la huella ambiental (UNIDO, 2017).

Desde que Roegen hiciera sus primeros planteamientos, la economía ecológica se ha desarrollado y eventualmente consolidado como escuela de pensamiento, vinculándose con otras escuelas afines, desde las de la ecología social y la ecología política, hasta la del “decrecimiento” y “poscrecimiento”. Todas ellas tienen como común denominador el reconocimiento de la incompatibilidad del crecimiento económico al infinito y las leyes que establecen los límites de la naturaleza.

La bioeconomía entendida en el sentido antes expuesto difiere con creces del uso más reciente de la misma palabra para invocar el avance de los bionegocios, especialmente por parte de la genética y la biotecnología, para referirse al uso del conocimiento sobre la biodiversidad, sus códigos y las posibilidades de manipularlos para dar paso a innovaciones en, por ejemplo, la agroindustria, la industria química o cosmético-farmacéutica y de generación de bioenergía (Befort, 2020; Dieken *et al.*, 2021; Barañano *et al.*, 2021). Definiciones más recientes –ver mayores detalles más adelante–, además de asociarla al uso de recursos naturales para el desarrollo de productos y servicios con mayor valor agregado, también lo hacen en términos de su potencial para mejorar la producción de alimentos y avanzar hacia esquemas de mayor seguridad alimentaria (IICA, 2024). De igual modo, se la vincula al uso secundario de biorrecursos al visualizarla como parte de las estrategias de circularidad y, en consecuencia, como una vía para habilitar el desarrollo resiliente al clima (FAO, 2022; Sharma y Malaviya, 2023).

La diferencia entre ambas interpretaciones de la bioeconomía, de naturaleza diametralmente opuesta, es para Giampietro (2019) un indicador de la falta de una discusión seria sobre los fundamentos teóricos de la bioeconomía (léase, de la economía biofísica) en la narrativa misma de la denominada bioeconomía circular o de aquella economía que se centra en los potenciales negocios vinculados al avance de esquemas de circularidad. En el fondo, para Giampietro, la bioeconomía circular está atrapada y persiste en la creencia de la economía neoclásica de que cualquier factor de la producción limitante puede ser sustituido por innovación tecnológica. Tal positivismo tecnológico fue nítidamente articulado por Solow (1974, citado en Giampietro, 2019) de manera extrema cuando afirmó que “el mundo puede, de hecho, arreglárselas sin recursos naturales”. Se trata de una racionalidad que ha llevado a la consideración de que la economía puede desacoplarse del consumo de recursos y continuar creciendo, habilitando nuevos ciclos de acu-

mulación, en principio al infinito, tal y como se propone en la narrativa del desarrollo sostenible y la “economía verde”, pero también en el grueso de la literatura que alude a la oportunidad emergente de los bionegocios.

Considerando que la literatura en inglés, en un esfuerzo por distinguir estas dos grandes interpretaciones, refiere a la primera como *bioeconomics* y a la segunda como *bioeconomy*, en adelante y para propósitos de claridad en el idioma español se hará referencia a la noción de bioeconomía descrita al inicio del presente texto como *economía ecológica* (debido al peso que tiene en ese cuerpo de literatura científica),⁵ dejando así el concepto de *bioeconomía* para hacer alusión al empuje de los bionegocios.

Delineando los principales enfoques de la literatura científica

La literatura científica en economía ecológica indexada en The Web of Science ascendía al mes de noviembre de 2024 a 8912 publicaciones,⁶ mientras que la de bioeconomía⁷ a 12.875 publicaciones. De estas últimas, cabe subrayar, tres cuartas partes fueron publicadas entre 2018 y 2024, lo que confirma que se trata de un cuerpo de literatura fundamentalmente de naturaleza reciente.

La literatura de bioeconomía, como se puede observar en los gráficos 1, se ha articulado alrededor del uso de la biomasa, la biorrefinería, la generación de energía/bioenergía y la economía circular (bioeconomía circular), esto en su relación con el crecimiento económico, la sostenibilidad y la política pública. Denota una amplia discusión alrededor de los estudios de ciclo de vida y de diversos métodos y técnicas para la transformación de la biomasa, incluyendo los relacionados a la extracción de bioinsumos y la producción de biomateriales y sus

⁵ La literatura que utiliza el concepto de “bioeconomics” es limitada con tan solo 649 publicaciones en Web of Science. Las palabras clave empleadas en la búsqueda fueron “bioeconomics” y “bio-economics”. Se consideran únicamente artículos, artículos de revisión, artículos de conferencias y capítulos de libros.

⁶ La búsqueda incluye “bioeconomics”, “bio-economics”, “biophysical economics” y “ecological economics”.

⁷ Las palabras clave empleadas fueron “bioeconomy”, “bio-economy”, “bio-based economy” y “biobased economy”. Se consideran únicamente artículos, artículos de revisión, artículos de conferencias y capítulos de libros. Se han eliminado 15 repeticiones.

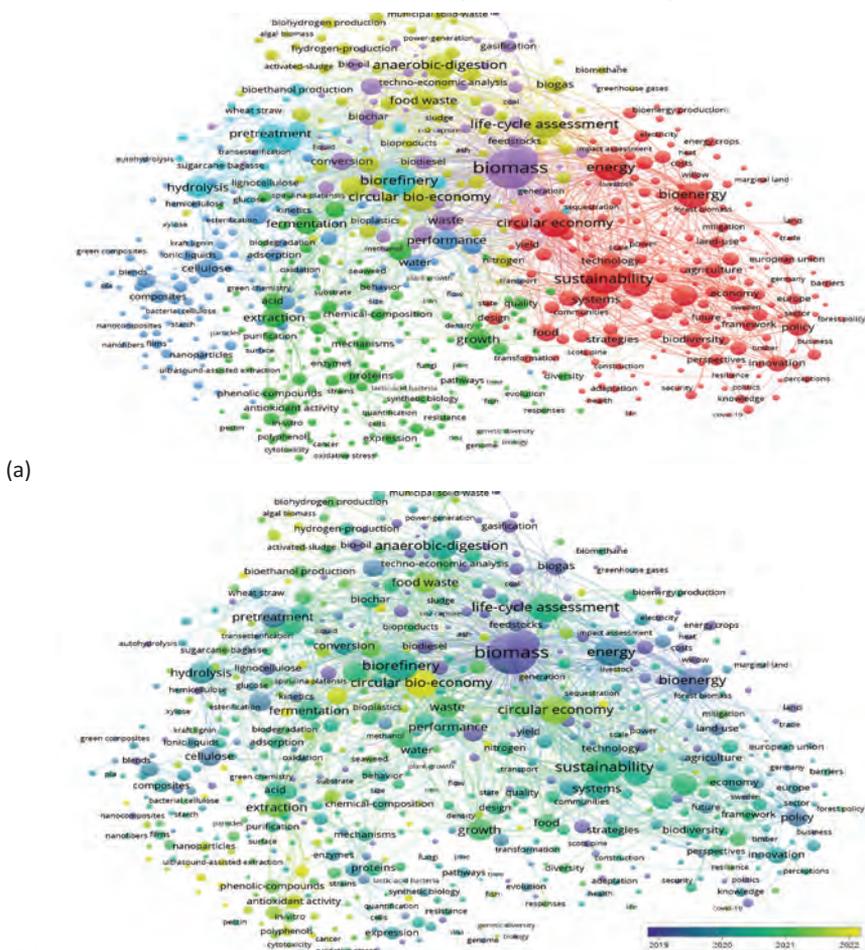
aplicaciones. La literatura más reciente, de 2022 a 2024, hace mayormente énfasis en la economía circular. Las categorías más dominantes en la base de datos de The Web of Science son la ciencia y tecnología sostenible y verde, las ciencias ambientales, la biotecnología y microbiología aplicadas, los combustibles, entre otras como la ingeniería ambiental, la química multidisciplinaria y la ingeniería química.

Estos resultados confirman los hallazgos de Wei *et al.* (2022) quienes consideran que el origen de la bioeconomía –en su calidad de “nueva solución técnica y de negocios”– se asocia al posicionamiento de la biotecnología en el ámbito industrial. Los autores articulan su metaanálisis alrededor de cuatro grandes categorías en la literatura, las que se vinculan a: 1) las bases científicas de la biotecnología, 2) la bioindustria (biomédica, bioquímica, de bioenergía, etcétera), 3) la regulación y la emergencia de estrategias y 4) el desarrollo sostenible (en que destaca, como ya se dijo, la relación con la economía circular).

En contraste con lo anterior, los gráficos 2 muestran que la literatura de la economía ecológica se articula en cuatro grandes nodos con fuertes asociaciones entre sí. Un nodo refiere a la sostenibilidad y el cambio climático en su relación con la discusión sobre la economía, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, la generación de indicadores, las emisiones de gases de efecto invernadero, las desigualdades imperantes y los patrones de consumo, aunque también con la literatura del poscrecimiento y el decrecimiento. Un segundo nodo está dominado por la literatura sobre servicios ecosistémicos, la gestión ambiental, la conservación, los procesos de valoración y las visiones encontradas de la disposición a pagar vis a vis la valoración contingente. Un tercer nodo se ocupa de la política pública, sus impactos, eficiencia y desempeño. Finalmente, un cuarto nodo se centra en la gobernanza, los procesos de toma de decisiones y las preferencias, actitudes y elecciones que imperan en actores diversos. Este cuerpo de literatura científica tiende desde 2017 a enfocarse en cuestiones de cambio climático con énfasis en adaptación, gobernanza, economía circular, percepciones y los mencionados poscrecimiento y decrecimiento. Las categorías más dominantes en la base de datos de The Web of Science son economía, estudios ambientales, ciencias ambientales y ecología.

Gráficos 1.

Análisis bibliométrico de la literatura científica en bioeconomía/bionegocios, indexada en The Web of Science. (A) visualización de la red y (b) visualización temporal de la red



Nota: análisis de coocurrencias de palabras clave con conteo total, con al menos 25 repeticiones y mostrando la fortaleza de la relación de palabras. Total de palabras mapeadas (después de una limpieza de repeticiones de similitudes y excluyendo las palabras de búsqueda empleadas en The Web of Science): 595. El tamaño de las esferas representa el número o peso de las ocurrencias, la proximidad de las esferas y el grosor de las líneas representa el grado de cercanía y relación de las palabras clave mapeadas.

Fuente: elaboración propia con VOSviewer

Los puntos de encuentro de los dos grandes cuerpos de literatura son sin duda la sostenibilidad y la relevancia de la discusión económica, aunque enmarcada de modo diametralmente diferente. El énfasis, como se ha dicho, en uno es el crecimiento económico de la mano del desarrollo tecnológico y las soluciones de mercado (vía el fortalecimiento de los bionegocios). En el otro, es la construcción de rutas sostenibles e incluyentes que cuestionan los patrones de consumo y sus impactos, así como el positivismo tecnológico, vis a vis con los procesos de valoración de la naturaleza para la gestión y la toma de decisiones (qué se prioriza, por quién y a cambio de qué).

Por lo antes dicho, no es casual que en la literatura se asocie la bioeconomía con la noción de sostenibilidad débil, mientras que la economía ecológica se asocia con la de sostenibilidad fuerte (ver algunas de las principales características de ambas nociones en el cuadro 1).⁸

Se trata de una lectura que es ratificada por Liobikiene *et al.* (2019) quienes dan cuenta de que buena parte de la literatura de la bioeconomía se enfoca en los bionegocios, en especial su potencial para generar valor añadido. Los autores

⁸ Con antecedentes históricos previos al uso del término de ecología (en 1866), la idea de la sostenibilidad en la modernidad emergió alrededor de las discusiones del agotamiento de los recursos de cara a la presión que se observaba por los ritmos de explotación de la naturaleza (por ejemplo, los bosques de Europa en los siglos XVII y XVIII) y por el continuo crecimiento poblacional (Caradonna, 2014). La sostenibilidad no debe equipararse con el desarrollo sostenible pues este es tan solo una noción particular de la idea de sostenibilidad, de ahí que sea central dar cuenta de que la sostenibilidad es un imaginario normativo y por tanto una cuestión estrictamente política (Delgado Ramos, 2019). En términos generales, la sostenibilidad refiere a la capacidad de cubrir las necesidades del presente preservando la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas. En su noción débil postula que es posible la sustitución perfecta de la naturaleza (o capital natural), lo que permite argumentar que existe una interdependencia entre crecimiento económico y conservación. Además, asume que la innovación tecnológica y las formas emergentes de organización pueden habilitar una continua generación de capital natural. La sostenibilidad fuerte cuestiona lo anterior, advierte la existencia de múltiples formas de valor y de inconmensurabilidad de lenguajes de valoración, además de que reconoce que la economía es un subsistema del sistema natural. Las nociones de sostenibilidad fuerte más radicales abogan por el total replanteamiento de la relación ser humano-naturaleza y, por tanto, de la economía y sus finalidades. La sostenibilidad débil se suele asociar a la escuela de la economía ambiental, mientras que la sostenibilidad fuerte a la de la economía ecológica (Martínez-Alier y Roca Jusmet, 2013; Delgado Ramos, 2019).

Cuadro 1.
Principales características de la economía ecológica (bioeconomics) y la bioeconomía (bioeconomy)

Economía ecológica	Bioeconomía
Con base en las leyes de la termodinámica considera límites al modelo de crecimiento económico imperante en un planeta finito.	Con base en el potencial del avance tecnológico considera que se puede crecer económicamente de manera sostenible, de ahí que se hermane con las narrativas del desarrollo sostenible, la economía verde y el avance de acciones de “naturaleza positiva”.
Prioriza una sostenibilidad fuerte que propicia la eficiencia absoluta y, en consecuencia, adopta el principio de prevención del mayor daño.	Prioriza una sostenibilidad débil basada en mecanismos de mercado, desde pagos por servicios ambientales, canje de deuda por naturaleza y bonos verdes hasta el empuje de modelos de negocios que esencialmente priorizan la eficiencia relativa y que, en consecuencia, abonan de manera limitada a la prevención del mayor daño.
Cuestiona el positivismo tecnológico al apostar por el principio precautorio. Demanda la colaboración y participación de múltiples actores para la coproducción de soluciones, incluyendo esquemas económicos y de mercado alternativos que priorizan esquemas solidarios y cadenas cortas de producción-consumo y circularidad.	Al centrar su narrativa en el potencial de los bionegocios, abre la posibilidad de agudizar la presión sobre los ecosistemas y los recursos biológicos y, en consecuencia, de afianzar relaciones comerciales ecológicamente desiguales.
Suele asociarse con reflexiones en torno a la noción del desarrollo, dando paso a la diversidad epistémica y socioterritorial, incluso desde nociones de decrecimiento o de poscrecimiento que cuestionan los patrones de consumo y las lógicas detrás del modelo sociometabólico imperante.	Al abrazar el positivismo tecnológico, aboga por incentivos y esquemas de autorregulación o de “regulación justa”. Asimismo, sugiere el papel activo de un libre mercado “responsable”, del impulso al financiamiento verde (incluyendo alianzas público-privadas) y de mecanismos jurídicos que den certeza tanto al acceso a los recursos biológicos y su conocimiento asociado como a las inversiones.

Fuente: elaboración propia

precisan que, además, cuando tal literatura aborda los aspectos sociales, esta tiende a centrar su atención en la generación de empleo. De manera similar, Dieken *et al.* (2021) constatan tales lagunas al advertir que son escasas las investigaciones que abordan la relación entre las percepciones de diferentes actores sociales (distintos al sector privado) y la bioeconomía como concepto que, de acuerdo con los autores, se relaciona con la sostenibilidad.

Liobikiene *et al.* (2019) sugieren que para que la bioeconomía tenga un impacto significativo desde una noción de sostenibilidad fuerte, más allá de señalar los impactos positivos en la reducción de la generación de desechos de disposición final o de su potencial para el uso y consumo eficiente de recursos, es necesario que también informe el potencial de la biomasa y los confines del consumo, esto es, considerando que la bioeconomía no debe exceder las “fronteras ambientales”. Y es que, como han señalado Konstantinis *et al.* (2018), existe el riesgo de que la bioeconomía sea entendida como una ruta para fomentar el uso máximo de recursos naturales en los procesos productivos. En otras palabras, puede generar condiciones propicias para estimular una mayor generación de valor agregado medido en términos de una “productividad sostenible” que no considera aquellos factores que afectan las fronteras planetarias tales como la disponibilidad de recursos, la tasa de renovación de los recursos naturales, los comportamientos y patrones de consumo imperantes y el crecimiento poblacional (*ibid.*). Por tanto, autores como Liobikiene *et al.* (2019) sugieren que, en el avance de la bioeconomía y los bionegocios, es pertinente el uso de indicadores biofísicos como las huellas ecológicas de agua, carbono, material o de demanda de suelo.

Debe señalarse que cuando se alude a las “fronteras planetarias” o lo que Liobikiene *et al.* llaman “fronteras ambientales”, en el contexto de su argumentación a favor de la bioeconomía, la narrativa que suele plantearse es que esos límites biofísicos, o fronteras, pueden ser trascendidos por medio de tecnosoluciones de la bioeconomía, las cuales permitirían potenciar la circularidad material de la economía (es decir, desde diversos esquemas de economía circular basados en la bioeconomía). En tal dirección argumentativa es que se insiste en que uno de los principios clave de la bioeconomía debe ser la circularidad (no solo la eficiencia, eficacia y consistencia: Pitkänen *et al.*, 2016; D’Amato *et al.* 2017; Rojas-Serrano *et al.*, 2024).

D’Amato *et al.* (2017) incluso asocian la bioeconomía no solo con la economía circular, sino con la economía verde, argumentando que los tres son conceptos que buscan reconciliar las metas económicas, ambientales y sociales en un sentido que, para Giamprieto (2019), es propio de la narrativa neoclásica y neomaltusiana. Este último autor sostiene que la bioeconomía no solo se trata de un paradigma económico basado en el progreso tecnológico que busca el crecimiento económico

Cuadro 2.
Algunas definiciones de bioeconomía

Proponente	Definición
OECD (2009). The bioeconomy to 2030. Designing a policy agenda. Disponible en: https://bit.ly/4ekfkko .	Puede ser pensada como un mundo en el que la biotecnología contribuye de manera significativa en la productividad económica al involucrar tres elementos: conocimiento biotecnológico (para desarrollar nuevos procesos productivos); biomasa renovable y bioprocesos eficientes; y la integración del conocimiento a cadenas de valor que abarcan diversas aplicaciones, tanto en la producción primaria y la salud como en la industria (químicos, plásticos, enzimas, pulpa y papel, biocombustibles, etcétera).
World Economic Forum (2024). "What is the bioeconomy and how can it drive sustainable development?". Disponible en: https://bit.ly/3UxOrIC .	Utiliza recursos biológicos renovables, como plantas, animales y microorganismos, para producir alimentos, energía y bienes industriales. Al integrar los avances en biotecnología y herramientas digitales con los principios de la economía circular, la bioeconomía ofrece soluciones que mitigan los impactos ambientales e impulsan el crecimiento económico y bienestar social.
European Commission (2018). Bioeconomy – The European way to use our natural resources – Action plan 2018. Disponible en: https://bit.ly/48LKUWN .	Cubre todos los sectores y sistemas que dependen de los recursos biológicos—animales, plantas, microorganismos y derivados de la biomasa, incluyendo los residuos orgánicos—así como de sus funciones y principios. Comprende e interconecta: ecosistemas terrestres y marinos y los servicios que proveen; todos los sectores productivos primarios que usan y producen recursos biológicos (agricultura, forestaría, pesquerías y acuicultura) y todos los sectores económicos e industriales que usan recursos biológicos y procesos para la producción de alimentos, piensos, productos de base biológica, energía y servicios. Para ser exitosa, debe ser sostenible y circular.
FAO (2019). Towards sustainable bioeconomy guidelines. Disponible en: https://bit.ly/48NZBjB .	Producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluyendo el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos, con el objetivo de lograr una economía sostenible. Ofrece una oportunidad única para abordar de manera integral desafíos sociales interconectados como la seguridad alimentaria y nutricional, la dependencia de recursos fósiles, la escasez de recursos naturales y el cambio climático, mientras se promueve un desarrollo económico sostenible.
CEPAL. Sección "Bioeconomía" de la página web. Disponible en: https://bit.ly/3AEFBfi . CEPAL (2022). Soluciones basadas en la naturaleza y la bioeconomía. Contribución a una transformación sostenible e inclusiva de la agricultura y a la recuperación pos-COVID-19. Disponible en: https://bit.ly/48Pkxj2 .	Producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluidos los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación. Es una gran alternativa para un crecimiento con desacople de emisiones que contribuya a la diversificación productiva, especialmente en los sectores agrícola y agroindustrial. Por su vínculo con los recursos biológicos, la bioeconomía propone rutas de desarrollo que incluyen un amplio rango de opciones: la protección y mejora de los servicios ecosistémicos, la ecointensificación de la agricultura y la agroecología, los procesos de base biológica para la remediación ambiental en suelos y agua, la prospección de la biodiversidad para el desarrollo de nuevos productos y usos, la valorización de biomasa residual y la generación de biomateriales, la biofarmacéutica, entre otras.
ICCA (2024). Principios Rectores de la Bioeconomía de LATAM. Disponible en: https://bit.ly/4hNyclO .	Consiste en un abordaje técnico-productivo que parte del aprovechamiento de los nuevos desarrollos técnico-científicos, así como de la convergencia entre la biología, la química, las ingenierías, la física, las tecnologías de información y comunicación (TIC), la inteligencia artificial (IA) y otras, para valorizar al máximo la biomasa y los principios biológicos en la producción de nuevos bioproductos y bioservicios destinados no solo a la industria agrícola y alimentaria (como lo ha hecho ALC históricamente), sino también a otras industrias de alta agregación de valor y crecimiento acelerado en los mercados nacionales e internacionales. Pese a la falta de consenso en la definición de la bioeconomía en la región, las definiciones y abordajes de las bioeconomías que construyen los países y territorios de AL tienen al menos 5 elementos en común: conservación y valorización de la biodiversidad y aprovechamiento sostenible de la biomasa; incorporación de ciencia, tecnología e innovación, incluidos los conocimientos locales, étnicos y ancestrales; agregación de valor en cascada y circularidad; promoción de la sustentabilidad ambiental ("naturaleza positiva"); inclusión social en los territorios rurales y comunidades locales e indígenas a través de los desarrollos bioeconómicos en origen.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las referencias indicadas en el cuadro

perpetuo, sino que presenta un entendimiento limitado de los flujos biofísicos primarios, secundarios y terciarios de la economía, el cual permite entender qué puede y qué no puede recircularse.

En todo caso, no deja de ser notorio que dentro del propio marco del discurso dominante de la bioeconomía se verifiquen señalamientos sobre la carencia de evidencias empíricas robustas desde las cuales se pueda confirmar y dar trazabilidad al avance e impacto (positivo y/o negativo) del avance de la bioeconomía, tanto en términos económicos como sociales y ambientales (OECD, 2018, 2019; Muizniece *at al.*, 2020; Liobikiene *et al.*, 2019). Dichas evidencias se consideran relevantes tanto para orientar de manera integral y adecuada la política pública e informar las decisiones del sector privado y social como para identificar los alcances reales, desafíos, limitaciones y contradicciones de dicha propuesta.

Lo antes dicho es en sí mismo un desafío dada la diversidad de enfoques y prioridades de la bioeconomía en la práctica, esto no solo entre el norte y el sur global, sino incluso de país a país, pues el papel que puede jugar en la agenda de desarrollo y las economías nacionales y subnacionales puede variar o tener énfasis en aspectos diferentes. Para una muestra de definiciones, ver el cuadro 2.

Las políticas de promoción de la bioeconomía a nivel internacional y en América Latina: una revisión panorámica

El empuje de la bioeconomía emerge en el seno de países del norte global, particularmente del G7, con un enfoque en la biomanufactura de innovaciones en medicina, energía, aplicaciones biotecnológicas (en por ejemplo la agricultura y la restauración ecosistémica; incluyendo acciones para la adaptación y la mitigación del cambio climático) y en las derivadas de la biología sintética (Té White House, 2012; Comisión Europea, 2018; PCAST, 2022).

Más adelante, el impulso se gestaría desde el G20 y otros países firmantes del Protocolo de Nagoya interesados en favorecer la exportación de biodiversidad, biomasa y conocimiento asociado, contexto en el que, para von Braun (2014), la bioeconomía se presenta como una oportunidad para los países en desarrollo en términos de generación de empleos y creación de valor. El autor sugiere que se

habrían de favorecer condiciones propicias a la producción, comercialización y uso sostenible de la biomasa –lo cual se relaciona con la aplicación del Protocolo de Nagoya de la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB)–,⁹ pues asume que por el solo hecho de contar con biodiversidad y potencial para producir biomasa, los países del sur global pueden cambiar su situación dependiente dentro de la economía global al impulsar la bioeconomía.

Lo que von Braun no precisa es que el impulso a la innovación tecnológica de alto valor agregado en los países del sur global históricamente ha sido y sigue siendo –en el mejor de los casos– muy limitado. Su rol ha sido por lo general satelital, con algunas oportunidades en innovaciones de bajo contenido tecnológico. Esta realidad no es distinta para el caso de las áreas de aplicación más rentables de la bioeconomía, sin embargo, von Braun (2014: 9) se limita al señalar que “los países en desarrollo deberían tener mayor acceso a las tecnologías de la bioeconomía y a la ciencia asociada de los países desarrollados”, esto sin dar cuenta del papel que juega el control de la innovación tecnológica por medio del mercado y de múltiples mecanismos de propiedad intelectual a favor de los países que las desarrollan.

Por esto, advertir el proceso de conformación de biocapitales monopólicos no es una cuestión menor, más aún cuando estos se benefician de oportunidades de negocio que cada vez más borran las fronteras entre las aplicaciones farmacéuticas, cosméticas, agrícolas, alimentarias, químicas, energéticas y del campo de la computación (Enríquez, 1998). El cambio en la economía global en tales sectores se ha hecho patente, por ejemplo, con la fusión de grandes multinacionales operando en áreas diversas. Destaca así la fusión de Ciba-Geigy y Sandoz para dar paso a Novartis; la de SmithKline Beecham y Glaxo Wellcome para formar GlaxoSmithKline

⁹ Con base en el artículo 8, inciso j, de la CDB sobre conocimientos tradicionales y el artículo 15 sobre el acceso a los recursos genéticos, en 2010 se acordó el Protocolo de Nagoya cuyo objetivo principal es dar mayor certeza y transparencia jurídica a los usuarios y proveedores de recursos genéticos. El Protocolo delinea obligaciones a las partes, requisitos reglamentarios nacionales, condiciones de cooperación mutuamente acordadas, lineamientos para la participación justa y equitativa de beneficios, y aboga por incentivos para la conservación (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011). Con relación al acceso al conocimiento asociado, el Protocolo establece diversas circunstancias en la que los pueblos tienen o poseen sus conocimientos lo cual relativamente los pone en el ámbito de libre disposición.

en 2000; la adquisición de parte de Bayer de Schering AG en 2022 y de Monsanto en 2016-2018; o la fusión de GlaxoSmithKline y Pfizer en 2019, entre muchas más (Kamble, 2024).

La apuesta por los bionegocios se explica en las fuertes expectativas que se tienen. Se estima que hasta el 60% de los insumos físicos de la economía global se podría producir biológicamente, esto es, con base en innovaciones tecnológicas propias de la bioeconomía (Mckinsey Global Institute, 2020). Según el Foro Mundial de Bioeconomía (2023), los bionegocios ya representan un mercado de entre unos 4 y 5 billones de dólares (*trillions*, en inglés) y las proyecciones apuntan a que este podría llegar a 7.7 billones de dólares en 2030, solo para el caso de los bionegocios relacionados a los alimentos, residuos de alimentos y energía (WBCSD, 2023). En el caso del mercado de biofármacos, con un crecimiento anual de 2%, se considera que podría alcanzar un valor de 760 mdd para el 2030; el de los biotextiles, con crecimiento anual de 4%, uno de 686 mdd y el de bioenvases, con crecimiento anual de 7%, uno de 544 mdd (Banco Mundial, 2024). El mayor potencial, desde luego, es en el largo plazo con estimaciones preliminares del valor de mercado que apuntan a treinta billones de dólares para fines de siglo, particularmente por el avance de la biología sintética (Candelon *et al.*, 2022; Schmidt Futures, 2022).

La bioeconomía no solo ha avanzado en el sector privado. Con enfoques y prioridades diversas formalmente se empuja en por lo menos cincuenta países (Banco Mundial, 2024). Como se describe sintéticamente en el cuadro 3, en América Latina y el Caribe (ALyC) algunos países ya han delineado estrategias, planes o acciones para promover su avance. A esto se suma la conformación de la Red Latinoamericana de Bioeconomía que aboga en favor de que la región aproveche sus ventajas comparativas, dígase fundamentalmente su alta biodiversidad y conocimientos asociados (IICA, 2024). Otras acciones involucran, por ejemplo, al BID con su Iniciativa Amazónica y programas Amazon BeEco y Amazonía Siempre, también la aceleradora y fondo de inversión ReGenerate para la Amazonía (DAR, 2023).

Cuadro 3.
Países de ALyC con estrategias para el avance de la bioeconomía

País	Instrumento	Periodo	Enfoque
Argentina	Programa Fomento de la Bioeconomía (mediante la Dirección Nacional de Bioeconomía) * Ministerio de Agroindustria (2017). Bioeconomía Argentina Visión desde Agroindustria. Disponible en: https://bit.ly/4HMDSE . * Ministerio de Economía (2021). Programa Fomento de la Bioeconomía. Disponible en: https://bit.ly/3VAV4bk .	N/A	Fomento desde 2017 del sector agropecuario y agroindustrial sostenible y de calidad, incluyendo el impulso a la I+D+I y el escalamiento productivo de bioproductos, bioinsumos, biomateriales, bioprocesos y esquemas de circularidad. Desde 2020 se crea la Dirección Nacional de Bioeconomía para articular su promoción y regulación; fundamentalmente en el sector agropecuario y bioenergético. Se busca así, según se indica, aumentar la competitividad en el mercado nacional e internacional a la vez que se propicia el desarrollo de las comunidades y territorios en términos sociales, productivos y ambientales. En tal sentido, la bioeconomía se asume como una estrategia tecnoproductiva para producir alimentos, energía, productos y servicios de manera sostenible, que conduzca al desarrollo de las comunidades y territorios en los aspectos sociales, productivos y ambientales.
Bolivia	Proyectos puntuales, fundamentalmente de financiamiento internacional	N/A	Impulso a sistemas agroforestales sostenibles, en particular la agricultura familiar, esto enmarcado en los esfuerzos para promover la bioeconomía inclusiva y sostenible
Brasil	Estrategia Nacional de Bioeconomía Presidencia da República (2024). DECRETO Nº 12.044. Disponible en: https://bit.ly/3Ddu6Z2 .	2024	Brasil cuenta con una de las estrategias más ambiciosas de la región que coordina 13 ministerios. Busca promover economías forestales y de sociobiodiversidad a partir de la identificación, innovación y valorización de su potencial socioeconómico, ambiental y cultural, a partir de la ampliación y participación en los mercados y la generación de ingresos para los pueblos indígenas, comunidades tradicionales y agricultores familiares. Entre sus objetivos principales se establece el uso sostenible, la conservación y la valorización de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; el impulso a la bioindustria, la agricultura regenerativa y las economías forestales y de sociobiodiversidad; la descarbonización de los procesos productivos y el empuje a la I+D+I y la formación de fuerza de trabajo especializada, entre otras cuestiones, incluyendo la evaluación de riesgos y oportunidades de las innovaciones tecnológicas en bioeconomía. Para el cierre de 2024 Brasil aún se encontraba desarrollando, con el apoyo del PNUD, su Plano Nacional de Desarrollo de Bioeconomía de la mano de un Sistema Nacional de Información y Conocimiento sobre la Bioeconomía, tal y como lo establece su Estrategia. Su desarrollo ha incluido un proceso de diálogos regionales (ver el Plano Nacional da Sociobioeconomia en la página web del Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima).
			Las acciones en la materia ciertamente anteceden y se implementan en paralelo al desarrollo articulado del mencionado plan. El fortalecimiento del mercado de productos biológicos se verifica ya desde 2009 con la adopción del Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de Sociobiodiversidad y la política de precios mínimos de garantía de estos. Desde entonces se han puesto en marcha medidas para favorecer el uso sostenible de la sociobiodiversidad, la producción y los mercados agroecológicos y de productos orgánicos y para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional desde una política articulada de gestión ambiental y territorial. En 2019 se desarrolla el Programa de Bioeconomía Brasil—Sociobiodiversidad (MAPA) desde el cual se aceleran las acciones alrededor de cinco ejes: estructura productiva de las cadenas de extracción; hierbas medicinales, aromáticas, condimentos, aceites y téis especiales de Brasil; energías renovables para la agricultura familiar; reconocimiento de sistemas agrícolas tradicionales y rutas de la sociobiodiversidad. Adicionalmente, para el caso específico de la Amazonia brasileña, se ha buscado potenciar la generación de valor agregado a partir de la innovación tecnológica y el apoyo a los biobnegocios, por ejemplo, desde el Centro de Biobnegocios de la Amazonia (CBA, cbamazonia.org). El CBA reporta así proyectos en optimización de bioprocesos, bioinsumos y biofertilizantes, conversión de residuos, entre otros. Asimismo, se verifican otras acciones como el Proyecto Floresta+ Amazonia del PNUD, el Fondo Verde del Clima (GCF) y el Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático.
Colombia	Plan de Acción para la Estrategia de Bioeconomía de Colombia Gobierno de Colombia (2020). Bioeconomía para una Colombia Potencia viva y diversa: hacia una sociedad impulsada por el conocimiento. Disponible en: https://bit.ly/40Pc7pC .	2020-2030	Enfocada para promover el crecimiento económico sostenible con base en el aprovechamiento de la biomasa, biodiversidad y servicios ecosistémicos, así como en la valoración del conocimiento ancestral, local y tradicional, el impulso a la innovación biotecnológica y la generación de la bioenergía. Argumenta la apuesta por cadenas de valor con alto valor agregado, con enfoque regional y una experiencia previa en el impulso a los biocombustibles y la bioprospección (364 contratos de acceso a recursos genéticos, 17 de ellos con fines comerciales). Ha puesto en marcha el plan Sácale jugo a tu patente para apoyar la comercialización y transferencia tecnológica. Establece como metas la creación de 2.5 millones de empleos directos e indirectos, la comercialización de 500 bioproductos y la contribución del 10% al PIB para el 2030.
Costa Rica	Estrategia Nacional de Bioeconomía (implementada por el Comité Interministerial de Bioeconomía). Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (2020). Estrategia Nacional de Bioeconomía. Costa Rica 2020-2023. Disponible en: https://bit.ly/4RGI0h .	2020-2030	Establece como meta para el 2030 cimentar la producción sostenible de alto valor agregado en todas las regiones y biociedades emergentes del país con base en el aprovechamiento justo y equitativo de la biodiversidad, el uso circular de la biomasa y el avance de la biotecnología para propiciar la diversificación productiva, la creación de empleos verdes y en última instancia avanzar como país modelo en desarrollo sostenible. Al asociarla con los ODS y con la política nacional de medio ambiente, climática, agroalimentaria y de ciencia, tecnología e innovación; propone, entre otras cuestiones, la conservación y restauración de los recursos biológicos; la descarbonización; la economía circular; el impulso a la I+D+I y el apoyo financiero y captación de inversión extranjera para la aceleración de bioempresas, capital semilla, aprovechamiento del mercado de bonos verdes (a través de BIOFIN (Biodiversity Finance Initiative) del PNUD).
Cuba	Proyectos puntuales, fundamentalmente de financiamiento internacional.	N/A	Esencialmente enfocados en el sector agropecuario. Ejemplo de esto es el proyecto CUBE (Cuban BioEconomy) que desde 2021 financia el Ministerio Federal de Educación e Investigación de Alemania para la investigación y colaboración entre agentes de la agricultura y la bioeconomía de ambos países que impacten en el desarrollo territorial con beneficios en materia de seguridad alimentaria y cambio climático (http://cube-bioecon.org). No sobra señalar que el país tiene consolidado un potente programa en biotecnología, destacado en aplicaciones biométricas las cuales dieron su origen en la década de 1980 para afrontar brotes de dengue y meningitis.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las referencias indicadas en el cuadro

Cuadro 3. (continuación)
Países de ALyC con estrategias para el avance de la bioeconomía

País	Instrumento	Periodo	Enfoque
Ecuador	Libro Blanco de la Bioeconomía Sustentable en Ecuador del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (2024). Libro blanco de la bioeconomía sustentable de Ecuador. Disponible en: https://bit.ly/38yu8yc .	2019	Producción y consumo de bienes y servicios provenientes del uso sostenible de recursos biológicos y sus derivados obtenidos de procesos productivos que contribuyen a la creación de empleo y la disminución de la pobreza. Los primeros esfuerzos se verifican en 2019 con el programa Bioemprende para promocionar y fomentar los biogocios. En 2020 se firma el pacto nacional de bioeconomía sustentable con 10 principios generales para la acción entre los cuales denota el rol de la bioeconomía en la transición hacia un modelo de desarrollo productivo resiliente, competitivo y cooperativo y diversificado con inclusión y equidad; el avance de la bioeconomía circular, el fomento a la inversión nacional y extranjera así como la priorización de cadenas de valor de la bioeconomía y el impulso a la incubación y escalamiento comercial de bioemprendimientos. Con el avance a la bioeconomía, Ecuador busca revertir la balanza comercial biofísica negativa que históricamente caracteriza su comercio (ecológicamente desigual), aunque reconoce los desafíos asociados a la escasez de recursos financieros para la I+D. En particular se plantea el aprovechamiento de los recursos de biodiversidad (como recurso estratégico), la ecointensificación agropecuaria y eficiencia de las cadenas agroalimentarias, el impulso a la biotecnología y sus aplicaciones, la producción de bioenergía y bioproductos, el empuje de la economía circular y la conservación y aprovechamiento de los servicios ecosistémicos. Lo anterior siempre con consideraciones entorno al acceso y uso respetuosos y previamente informado de los saberes ancestrales, así como de inclusión del enfoque de género.
México	Estrategia sectorial de bioeconomía agrícola para México. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2023). Propuesta de estrategia sectorial de bioeconomía agrícola para México (ESBAM). Disponible en: https://bit.ly/4hG32R .	2023	La propuesta de estrategia de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) se centra en el ámbito agroalimentario. Pese a dicho enfoque, busca vincularse con algunos programas medioambientales y de desarrollo social. En tal sentido, la Estrategia considera la bioeconomía como vía para alcanzar la producción de alimentos seguros, inocuos, nutritivos y accesibles, para contar con un medio ambiente más limpio y con una industria responsable que cuide sus procesos y sea más competitiva. Apuesta por la transformación de biomasa en diversas cadenas productivas, incluyendo la generación de bioenergía con biomasa residual. Algunas acciones previas datan del 2008 cuando la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (ex SAGARPA, desde diciembre de 2018 que es SADER) autoriza a la Subsecretaría de Agricultura la creación de la Dirección General Adjunta de Bioeconomía (ver: SAGARPA (2014). Manual de organización de la Dirección General de Fibras Naturales y Biocombustibles. Disponible en: https://bit.ly/4eBwhtw). No es, sin embargo, hasta el 3 de mayo de 2021 cuando se establece, en el Reglamento Interior de la SADER, el desarrollo de un programa nacional en bioeconomía (Ver el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural disponible en: https://bit.ly/4BW13PF). En enero de 2023 se publica la propuesta de Estrategia por parte de SADER. Al cierre de 2024 la estrategia, como tal, no había sido publicada oficialmente. Debe precisarse que las acciones de política pública no se han restringido al ámbito de la SADER. En 2024, por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Economía Circular de la SEMARNAT se advierte el papel de la bioeconomía no solo en la producción de alimentos, la circularidad del agua de riego, sino en el "bioturismo", la producción de biocombustibles, bioenergía, biofertilizantes, biofertilizantes y biomateriales (ecompagues, envases y embalajes) e incluso en el fomento a la simbiosis industrial (ver: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2024). Bases para la elaboración de un diagnóstico de la Estrategia Nacional de Economía Circular en México. Disponible en: https://bit.ly/4RR1e8). A nivel subnacional el Estado de Puebla ha publicado una estrategia en bioeconomía (ver: Gobierno de Puebla (2022). Estrategia de bioeconomía circular y social del estado de Puebla. Disponible en: https://bit.ly/4BSM5u).
Perú	Proyectos puntuales, fundamentalmente de financiamiento internacional.	N/A	Las acciones hasta el momento se centran en la agroforestería y uso de recursos sostenibles. Se ha creado desde el Ministerio del Ambiente un Grupo de Trabajo para la promoción de la bioeconomía y biogocios en la Amazonia Peruana con apoyo de la Embajada Británica y el programa Partnership for Forests. El propósito es la preservación de los ecosistemas, la promoción de cadenas de valor sostenibles y rentables y el empoderamiento de la población local para alcanzar un desarrollo sostenible e incluyente. Otra acción de mención es el apoyo del BID mediante su programa Amazonia Siempre, desde el cual financia bioemprendimientos locales, siendo la organización de pueblos indígenas de la Amazonia peruana (AIDESEPE) uno de los primeros beneficiarios.
Paraguay	Iniciativas acompañadas por organizaciones internacionales.	N/A	El Banco Mundial ha propiciado el empuje de la bioeconomía al subrayar el potencial económico de la bioeconomía (Banco Mundial, 2024). Se le ha dado especial atención a cuatro cadenas de valor: biofarmacéuticos, carne sostenible, petit grain para cosméticos y embalajes sostenibles. Otras en mención incluyen la agroforestería, el ecoturismo y el financiamiento al carbono. En el proceso el papel del Ministerio de Industria y Comercio es notorio al enunciar su interés de fomentar una economía nacional más verde, circular y con trazabilidad socioambiental. Por su parte, la FAO impulsa la bioeconomía para fortalecer los sistemas agroalimentarios sostenibles y saludables, algo que de manera similar se busca con una estrategia de bioeconomía del Chaco Paraguayo con el apoyo de IICA.
Uruguay	Estrategia Nacional de Bioeconomía Sostenible. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (2024). Uruguay. Estrategia nacional de bioeconomía sostenible. Disponible en: https://bit.ly/41vw4n .	2024	Tiene como antecedente la creación de un grupo interinstitucional en bioeconomía sustentable en 2018 desde el cual, en diciembre de 2020, se genera un borrador de la Estrategia de Bioeconomía que fue aprobada en junio de 2024. Su plan de acción 2024-2026 se estructura alrededor de cuatro ejes estratégicos: producción y consumo sostenibles; inserción internacional con base en el valor agregado ambiental; ciencia, tecnología e innovación orientadas a la bioeconomía y desarrollo territorial inclusivo (fomento a bioemprendimientos locales y a empleos verdes; desarrollo de conglomerados territoriales para la bioeconomía de la mano de logística y transporte para el aprovechamiento eficiente de la biomasa). Considera de manera transversal las cuestiones regulatorias, de capacitación y sensibilización de la bioeconomía, el financiamiento y la equidad de género. Denotan sectores como el de alimentos y bebidas, recursos forestales y biológicos acuáticos (agropecuaria y agroindustria sostenible), la industria química y farmacéutica (bioinsumos, bioproductos), la valorización de residuos y subproductos, así como el ecoturismo.
Venezuela	N/A	N/A	Se busca articular una visión en el marco de los planteamientos del Plan de la Patria, especialmente sus puntos: 1.4.6.5 sobre insumos biológicos; 5.1.1.2 sobre el uso y disfrute de los recursos naturales; 5.1.3.5 sobre la promoción de la apropiación social del conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación para el aprovechamiento sustentable, justo y equitativo de la biodiversidad; 5.2 sobre la protección y defensa del patrimonio y riquezas naturales (ver: Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2019). Plan de la Patria 2025. Hacia la Prosperidad Económica. Disponible en: https://bit.ly/3077Vh). Aunque no cuenta con una estrategia o plan específicos, se han identificado el impulso a los bioinsumos como estrategia sustentable para el sistema alimentario, eso es, un enfoque que calza con los esfuerzos de innovación agropecuaria impulsados por el BID e IICA. También juega un papel importante la conservación de ecosistemas y el ecoturismo. Se pueden articular potenciales avances en la materia mediante proyectos con apoyo internacional/regional, especialmente en la Amazonia (en este caso venezolana) donde se busca conformar una agenda de actuación común.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las referencias indicadas en el cuadro

Las posturas en la región son diversas. Algunas buscan que la bioeconomía acompañe la agenda de desarrollo trazada nacionalmente como un elemento más que se puede aprovechar. Otras, en cambio, pretenden hacer de la bioeconomía un motor clave del crecimiento económico, una apuesta por la economía y el crecimiento “verde” como palanca central de una agenda de desarrollo. En algunos casos se argumenta que se busca fomentar la innovación tecnológica y aprovechar el potencial que reside en el conocimiento local, tradicional e indígena, mientras que en otros se aboga por la conservación ecosistémica –incluyendo consideraciones de mercados de carbono y el hermanamiento con el impulso a soluciones basadas en ecosistemas, también denominadas soluciones basadas en la naturaleza–,¹⁰ las bioinversiones en turismo o de ecoturismo (o lo que también se advierte como bioservicios que preservan o ayudan a preservar la naturaleza, incluyendo la agroecología) fundamentalmente para atender mercados nicho que son rentables.

Otras apuestas se plantean a propósito de asegurar el provisionamiento interno de bioproductos, para la solución de problemas nacionales con enfoque social o incluso como resultado del impulso a la producción sostenible de biomasa para su exportación, incluyendo la necesaria para la producción de *cash crops* o cultivos para la exportación como los destinados a la producción de biocombustibles. Esto último se plantea, por ejemplo, argumentando el “potencial de las soluciones basadas en la naturaleza en la agricultura”, el “incremento de la competitividad” y el empuje de la “diversificación de las exportaciones” (CEPAL, 2022; Banco Mundial, 2024; IICA, 2024).¹¹

¹⁰ Las soluciones basadas en la naturaleza refieren a las acciones para proteger, gestionar y restaurar los ecosistemas, aumentando su resiliencia y generando cobeneficios ambientales, económicos y sociales diversos. Algunas definiciones sugieren que se trata de soluciones que se centran en aprovechar los servicios y beneficios que los ecosistemas proporcionan de forma gratuita.

¹¹ La apuesta por una “nueva” ola de los agronegocios se evidencia, por ejemplo, en la participación de Marcello Brito de Brasil en el ya mencionado Foro Mundial de Bioeconomía. Brito fue presidente de la Asociación Brasileña de Agronegocios (ver su página web: abag.com.br) y de la Asociación Brasileña de Productores de Aceite de Palma (abrapalma.org), ambas con importantes esfuerzos para encaminar la bioeconomía como una acción clave de las NDC de Brasil, particularmente de cara a la COP30 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a celebrarse en Belém do Pará.

En medio de una diversidad de aproximaciones y prioridades en ALyC, el consenso alcanzado hasta el cierre de 2024 ha quedado expreso en los diez principios sobre bioeconomía que se dieron a conocer en el marco del lanzamiento de la Iniciativa de Bioeconomía del G20, o GIB, la cual –se indica– está alineada a la COP16 de la CDB y a la próxima COP30 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (en noviembre de 2025). Los principios acordados incluyen aspectos generales de promoción del desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODS, la acción por el clima, la conservación y uso de la biodiversidad en consideración de la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados, la promoción de patrones de consumo y de producción sostenibles a partir de la circularidad, el desarrollo de la ciencia de manera segura y responsable, el compromiso por la inclusión y la equidad en respeto de los derechos humanos y la igualdad de género, el impulso al comercio de productos y servicios de la bioeconomía, la evaluación de la sostenibilidad de las cadenas de valor de la bioeconomía en el largo plazo, la consideración de prioridades nacionales y circunstancias regionales y locales, así como el fomento a la colaboración y cooperación internacional a fin de aprovechar las fortalezas complementarias y promover el financiamiento y el desarrollo de capacidades (GIB, 2024).

En tal contexto cada vez se hacen más presentes los llamados tanto para cuantificar el potencial nacional/regional de tales acciones y priorizar las áreas de acción como para la búsqueda de financiamiento y el mapeo del ecosistema de actores económicos involucrados o potencialmente interesados en hacerlo (Thomchick, Jacobson y Ruamsook, 2024). Asimismo, se llama a la creación de estándares y al seguimiento de avances y alcances de la bioeconomía, incluso mediante la formulación de cuentas paralelas nacionales (BID, 2024; Banco Mundial, 2024).¹²

Desarrollo tecnológico y bioeconomía: retos e implicaciones

Lo prometedor de la bioeconomía, en su calidad de tecnosolución, obedece al entendimiento cada vez mayor que se tiene de las ciencias de la vida y al avance de

¹² Se refiere al establecimiento de un mecanismo de monitoreo sobre el avance e impacto de la bioeconomía en las economías nacionales, un tipo de cuentas satélite del sector; al respecto ver: Vargas, Mondaini y Rodríguez (2023).

la biotecnología en áreas como la edición y reprogramación de células, la bioingeniería, el desarrollo de biomáquinas y de la biocomputación (que hace uso de células, moléculas y ADN en dicho campo de aplicación). Todas estas áreas, que ya figuraban en las visiones de mediano y largo plazo de la biotecnología de finales del siglo XX (Smith, 1996) y de la nanobiotecnología de principios del siglo XXI (Niemeyer y Mirkin, 2004), suelen involucrar cada vez más conocimientos científicos de frontera derivando en aplicaciones de muy alto y alto contenido tecnológico tales como las que derivan del grupo de las denominadas ómicas entre las que destacan, en el ámbito del flujo de información genética intracelular, la genómica, proteómica y epigenómica; en el ámbito de los productos metabólicos intracelulares la metabolómica, glucómica y lipidómica; entre otras como el análisis de RNA o la microbiómica. Relacionadas a las ómicas están la bioinformática, la automatización, el aprendizaje automático (*machine learning*), el desarrollo de interfaces entre sistemas biológicos y computaciones y la inteligencia artificial aplicada, entre otras.

Las aplicaciones comprenden fundamentalmente la salud humana y veterinaria, la cosmética, así como también la agricultura, acuicultura y la producción de alimentos, esto sin dejar de tener una fuerte conexión con la producción de bioenergía, de biopolímeros u otros biomateriales, así como con el avance de las tecnologías de la comunicación y la información.

En lo que respecta al sector salud, las aplicaciones más rentables suelen involucrar un muy alto y alto contenido tecnológico y en menor medida también en las aplicaciones veterinarias y cosméticas. En la agricultura, acuicultura y la producción de alimentos, bioenergía y biomateriales, el contenido tecnológico es variable, siendo mayormente dominante un contenido tecnológico alto-medio y medio. En contraste, en los niveles bajos de contenido tecnológico están las industrias que hacen uso de cierto grado de innovación para la producción de biomasa y bioinsumos y, en los más bajos, las actividades de bioprospección y desarrollo de librerías genéticas y de conocimientos asociados. Resultan estar aún más alejados de los nichos de negocio más rentables las acciones ancladas en la conservación ecosistémica *per se* y en la promoción del ecoturismo y, con un nivel extremadamente bajo de contenido tecnológico, la transformación básica de biomasa (por ejemplo, de cultivos como el plátano donde se advierten oportunidades

en frituras, textiles, harina, artesanías o envolturas y contenedores ecológicos; todos casos mencionados en la estrategia sectorial de México). Otros negocios donde no hay un contenido tecnológico directo son los que incursionan en mercados de carbono o de bonos verdes.

Dado que las innovaciones, sobre todo las de muy alto y alto contenido tecnológico, son cada vez más complejas y de acelerada comercialización, la investigación y desarrollo no solo puede ser en algunos casos costosa, sino incluso restrictiva para aquellos países con estructuras científico-tecnológicas débiles, ya no se diga con limitada experiencia de escalamiento industrial. Este es el caso, sin duda del grueso del sur global.

A tal situación se suma el reto de diseñar e implementar medidas robustas para evaluar los potenciales impactos, deseados y sobre todo no deseados. La investigación sobre los impactos no deseados y, más aún, los mecanismos de regulación suelen quedar muy por detrás del ritmo de innovación y lanzamiento de productos y servicios al mercado. Esta ha sido la experiencia de múltiples áreas de aplicación de la biotecnología y la nanotecnología, la cual se debe al limitado apoyo a ese tipo de investigación, a que suele estar en gran medida en manos del sector privado (lo que estrictamente conlleva a un potencial conflicto de interés) y a que las capacidades de gobernanza tanto para la gestión de la propiedad intelectual como de regulación de los potenciales impactos no deseados son en muchos países limitadas y, de existir, frecuentemente son inoperantes en la práctica o se encuentran muy por detrás del ritmo de innovación (Delgado Ramos, 2002, 2008). Se trata de una situación que ciertamente se torna delicada en un contexto de tensión por quienes abogan por la regulación dura y quienes prefieren la regulación suave e incluso la autorregulación del propio sector en cuestión.

Asimismo, son palpables diversas contraprestaciones en el potencial avance de las tecnologías asociadas a la bioeconomía. Por ejemplo, entre las apuestas para la producción de biomasa a gran escala útil para la industria de biocombustibles, papel, bioquímicos o bioproductos (como bioplásticos) y las que abogan por esquemas tanto de producción local sostenible y socialmente solidaria de alimentos como de preservación de los ecosistemas y la biodiversidad (CEPAL, 2022). Y es que la degradación ambiental se ha intensificado tanto por el incesante avance de

la frontera agroindustrial,¹³ que en gran parte ha sido objetada por un agroextractivismo que homogeniza las especies sembradas en menoscabo de especies endémicas (Guevara y Laborde, 2008), como por el continuo impulso a las actividades extractivas de minerales y otros materiales, lo cual es por ejemplo cada vez más visible en la Amazonía y otras partes de ALyC (Sonter *et al.*, 2017; Killeen, 2024). El proceso es sin duda contradictorio pues existen intereses para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad que, sin embargo, han derivado en casos de acaparamiento de tierras para la conservación o *green grabbing* (Borras *et al.*, 2012; Blomley *et al.*, 2013; Holmes, 2014).

Desde luego, ante los innegables impactos de la agroindustria y la minería, los grandes capitales involucrados en tales bionegocios extractivos han abogado por una actividad socioambientalmente responsable, autorregulada por medio de espacios proempresariales como la denominada Mesa Global de Soja Responsable (responsiblesoy.org), la Mesa Redonda sobre Biomateriales Sostenibles (ex Mesa Redonda sobre Biocombustibles Sostenibles; rsb.org) o la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (eiti.org). Un papel similar pareciera perfilar el Foro Mundial de Bioeconomía (wcbef.com) en la construcción de la gobernanza de los múltiples y muy diversos bionegocios (incluyendo los antes mencionados: soja, biocombustibles y biomateriales). Con todo, y aún a pesar de los principios de la GIB listados previamente, surgen algunos aspectos de tensión patentes en los últimos años en ALyC, por decir:

- La tensión entre los proponentes de la bioeconomía en áreas típicamente extractivistas y los actores que desde hace décadas han criticado la actividad primario-exportadora, esto particularmente con aquellos que buscan acelerar la agenda de la conservación ecológica y de garantía al derecho humano a un

¹³ El caso de la soja es un claro ejemplo. El área cultivada más que se duplicó del 2000 a 2019 en América del Sur al pasar de 26.4 a 55.1 Mha, contexto en el que la superficie sembrada en la zona de la Amazonía brasileña aumentó más de diez veces con importantes impactos de marcada deforestación, especialmente en el Cerrado brasileño (Song *et al.*, 2021). Para 2024, la superficie superó las 71 Mha en dicha región, correspondiendo 47.3 Mha a Brasil, 17.3 Mha a Argentina, 3.8 Mha a Paraguay, 1.9 Mha a Bolivia y 1.3 Mha a Uruguay (datos extraídos de la página web del United States Department of Agriculture (USDA), ipad.fas.usda.gov).

medio ambiente sano.

- La preocupación por las potenciales contraprestaciones entre asegurar el derecho humano al agua y al acceso a alimentos que permitan una alimentación adecuada, nutritiva y sostenible, y los usos del suelo y agua para la producción de biomasa para usos industriales (biocombustibles, bioplásticos, papel, etcétera), más cuando se trata de aquellos para exportación.
- La contraposición entre los que abogan por el uso de organismos genéticamente modificados (OGM) como innovación clave en el avance de un sector de la agroindustria y los que en cambio apuestan por la agroecología, la producción de alimentos orgánicos e incluso el rechazo al uso de OGM y sus paquetes tecnológicos asociados, esto bajo criterios de aplicación del principio precautorio.
- La limitante que pueden representar los derechos de propiedad del suelo existentes en la región (sobre todo la propiedad social) para las actividades que demandan su uso extensivo y, en consecuencia, los eventuales conflictos por la tenencia y usufructo de la tierra.
- Los conflictos asociados al uso de los conocimientos locales e indígenas en cumplimiento con el Protocolo de Nagoya y al avance de los bionegocios en línea con el Acuerdo de Escazú en materia de los y las defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.
- El reto para gestionar la propiedad intelectual y sus nuevos estándares (por ejemplo, el estándar ST.26 sobre ADN y RNA de la OMPI), pero también de la certificación y etiquetado internacional y nacional de innovaciones relacionadas a la bioeconomía, así como para asegurar una regulación adecuada en torno a sus efectos no deseados y a cuestiones elementales como la privacidad y el acceso a información personal. Este último punto obliga a revisar y, en su caso, ajustar tanto la política de acceso a la información como la política y financiamiento de la ciencia, tecnología e innovación.
- Las dificultades estructurales para trascender las dependencias tecnológicas existentes (*technological divide*) e impulsar la innovación y encadenamientos productivos endógenos de mayor valor agregado.

- Lo anterior supone dar cuenta de los retos y desventajas que tiene la región para competir en nichos de valor agregado y contenido tecnológico medio y alto, incluyendo no solo cuestiones de apoyos limitados a la IyD, sino también la tendencia de una baja coordinación entre instituciones generadoras de CyT, sus investigadores y los espacios de toma de decisiones.

Otras cuestiones, identificadas por los proponentes de la bioeconomía, comprenden: 1) los retos y obstáculos para coordinar e incluso integrar los esfuerzos que ya se están realizando a nivel nacional y subnacional en áreas que se pueden considerar parte de la bioeconomía; 2) la necesidad de desarrollar capacidades locales para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias, acciones, proyectos, modelos y planes de (bio)negocios; 3) las fuentes de financiamiento existentes y necesarias; 4) el fomento de mercados locales-nacionales y de exportación asociados a los bionegocios; 5) las facilidades para la incubación de empresas; 6) la necesidad de generar indicadores que permitan evaluar tanto el avance de los bionegocios como sus impactos; entre otras cuestiones. En el mismo tenor la OECD (2009) identifica algunos retos para la bioeconomía tales como los asociados a las pérdidas económicas por parte de los productores menos eficientes; la dificultad de alinear los incentivos privados para desarrollar terapias médicas con las metas de la política de salud pública; la necesidad de alinear los avances en procesos industriales a estándares de sostenibilidad vinculados al análisis del ciclo de vida de los productos y servicios; así como los relativos a la gestión de propiedad intelectual y a la regulación de la investigación y el desarrollo.

En síntesis, la bioeconomía se presenta como una tecnosolución para los principales problemas socioambientales y una apuesta para evitar cualquier proceso de transición y transformación estructural,¹⁴ no obstante, la apuesta no

¹⁴ Se distingue aquí transición de transformación. Por transición se alude al fenómeno de paso de un modo de producción a otro, o a la fase en la que el sistema imperante enfrenta enormes dificultades para reproducir las bases socioeconómicas sobre las cuales se funda, a tal punto que se genera una reorganización desde la cual emergen nuevas condiciones de existencia (Houtart et al., 2017). Por transformación se entiende el conjunto de cambios concretos que se requieren para dar tal paso, siendo estos aquellos que por su naturaleza trastocan las bases y la lógica misma del modo de producción imperante y no meramente cambios que pueden ser subsumidos por el modo de producción en curso por medio de medidas adaptativas.

está libre de críticas, retos, limitaciones y potenciales impactos no deseados, todos aspectos que en ALyC adquieren características particulares. A pesar de esto, algunas acciones podrían tener impactos ambientales deseables e incluso abonar en la construcción de condiciones que propicien cambios cada vez más significativos, una cuestión que está en línea con el carácter contradictorio del sistema imperante.

Reflexiones finales

Existe una diversidad de aplicaciones que conforman los diversos nichos de mercado de la bioeconomía. Sus muy variadas definiciones sugieren que la bioeconomía se ha convertido en un paraguas conceptual que da cabida a una diversidad de negocios que no necesariamente están asociados al desarrollo de tecnologías de frontera. Por esto, se puede argumentar que la bioeconomía ha sido útil para renombrar y relanzar viejos nichos de negocios, incluyendo aquellos que han resultado en fuertes críticas y rechazo social, tales como los OGM y sus paquetes tecnológicos, las diversas aplicaciones actuales y potenciales de la biología sintética o los múltiples negocios de extractivismo biológico (desde los asociados a la bioprospección hasta los monocultivos de exportación).

Más allá de los impactos previstos e inesperados de las innovaciones tecnológicas, es cierto que las nuevas tecnologías dan lugar a la posibilidad de desarrollar soluciones –aunque sea parciales– a diversos retos socioambientales tales como la generación de energía limpia o el uso cada vez más eficiente y circular de la materia. Si bien esto es deseable, al menos en principio –pues ninguna tecnología está libre de riesgos–, la naturaleza del mercado moderno, especialmente en nichos de frontera oligopólicos y monopolísticos como lo son varios de la bioeconomía, solo socializará tales innovaciones en la medida en que sean económicamente viables y no atenten contra los intereses de los negocios preestablecidos, esto sin poder garantizar que no se genere una división tecnológica entre ricos y pobres (*technological divide*). Aún más, los avances en tales cuestiones, aunque centrales, pueden significar poco o tener un impacto limitado, si los patrones de producción-consumo siguen aumentando. De hecho, en la historia del capitalismo la innovación tecnológica ha sido monumental, con incrementos en varios órdenes de magnitud en la eficiencia del uso de recursos, no obstante, el consumo de energía

y materiales sigue en aumento, sobre todo desde mediados del siglo XX (Delgado Ramos, 2019).

En tal panorama, ALyC se caracteriza por ser una región con un histórico y pronunciado déficit biofísico comercial, es decir que sus exportaciones físicas son mayores que las importaciones, siendo las de mayor volumen exportado, según la base de datos de flujos materiales globales del IRP (2025), las de minerales metálicos, combustibles fósiles, biomasa y productos asociados. El escenario futuro no es alentador si la tendencia del consumo de recursos continua, pues se estima que podría aumentar en casi 60% de 2020 a 2060 al pasar de unas 100 a 160 millones de toneladas al año (UNEP, 2024).

El papel de los países del sur global en el actual arreglo de la economía global tiende a ser particularmente dinámico en la extracción de recursos naturales en crudo y, en algunos casos, con un cierto grado de transformación. Su rol en los procesos de acumulación de capital derivados del avance tecnológico, con muy contadas excepciones, es en cambio generalmente periférico. No es por tanto casual que las inversiones de los Estados nación del sur global en innovaciones de alto contenido tecnológico en bioeconomía u otras áreas de innovación no estén disponibles o sean escasas.¹⁵ Al quedar en el mejor de los casos limitadas a nichos puntuales o a innovaciones de contenido tecnológico medio-bajo, y debido a las carencias estructurales en materia de ciencia, tecnología e innovación, lo más probable es que las promesas de los bionegocios en ALyC –como en muchos otros países del sur global– no cambiará de manera significativa las dependencias tecnológicas imperantes, ya no se diga los intercambios ecológicamente desiguales que, históricamente, han derivado en una balanza comercial (bio)física desigual.

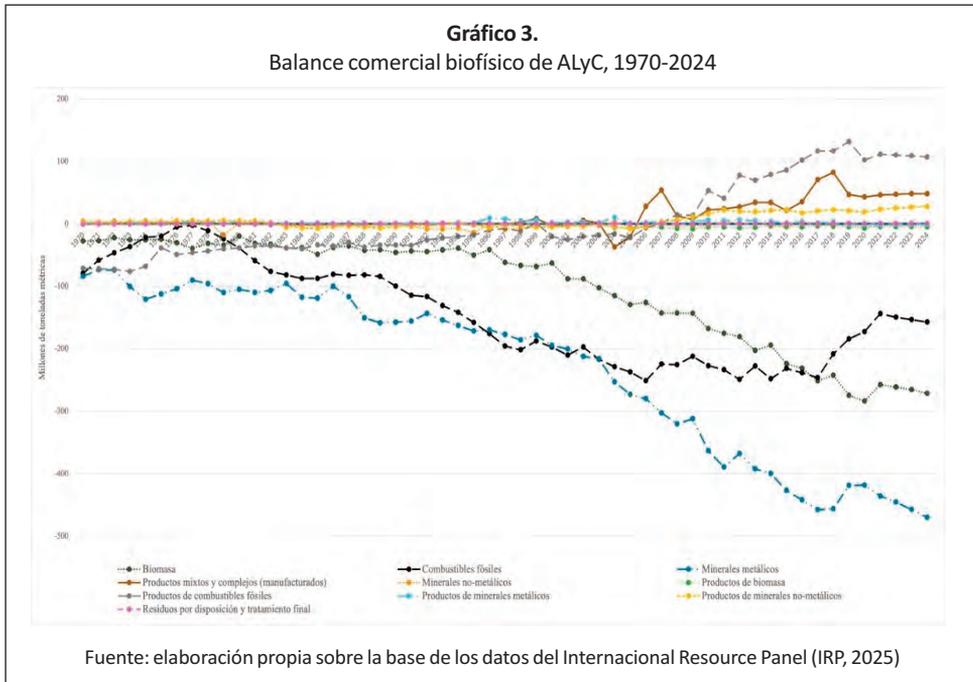
¹⁵ Las patentes registradas ante la OMPI que explícitamente mencionan la bioeconomía, sea en su descripción o porque han sido solicitadas por entidades abocadas al impulso de esta, suman once. Ninguna de esas corresponde a un solicitante de ALyC, siendo la mayor parte adjudicables a Noruega. Dependiendo de la definición de bioeconomía usada, las patentes pueden por tanto abarcar toda una diversidad de áreas de aplicación. En una búsqueda realizada en la base de datos PATENTSCOPE de la OMPI (<http://patentscope.wipo.int>) se han incluido los siguientes términos: “bioeconomía”, “biotecnología”, “bionanotecnología”, “biocomputación”, “biomedicina”, “biocombustibles” y “biodiversidad”. La búsqueda reporta un total de 921.724 patentes al 5 de noviembre de 2024, de las cuales 12.442 o el 1.3% se registraron en oficinas de ALyC, la gran mayoría por solicitantes extranjeros.

El gráfico 3 muestra que, en términos biofísicos, ALyC exporta grandes cantidades de minerales metálicos, biomasa y petróleo crudo e importa fundamentalmente productos derivados de combustibles fósiles, productos mixtos y complejos manufacturados y productos de minerales no metálicos.¹⁶

Ahora bien, lo antes dicho no debe interpretarse en el sentido de que ALyC no deba apoyar la educación, la ciencia y la tecnología, todo lo contrario. Supone, en cambio, reconocer la condición estructural de desventaja que la región tiene en la competencia tecnológica intercapitalista (Delgado Ramos, 2011; Houtart *et al.*, 2017), todo en un contexto en el que al mismo tiempo presenta una importante deuda social y una acelerada pérdida de biodiversidad y de su conocimiento. Tal condición debería ser el punto de partida para dar paso a un diálogo amplio, robusto y participativo sobre el papel del conocimiento científico y no científico y de la innovación tecnológica en el desarrollo de ALyC, y en consecuencia, de la noción misma de desarrollo más allá de aquella que lo equipara al crecimiento económico.

Las apuestas por un desarrollo de sostenibilidad débil, centradas en las tecnosoluciones como el principal instrumento de cambio, al ser funcionales al sistema imperante, no pueden derivar en procesos de transición ni transformación sistémica. Se trata de una limitante que es, más allá de su naturaleza política, cada vez más preocupante pues las “soluciones” planteadas desde los tomadores de decisiones y el gran empresariado no han logrado revertir la profunda degradación ecológica y climática en curso. El sobreoptimismo es tal que mayormente se han fomentado las acciones de menor costo y de fácil implementación, dejando las acciones de mayor impacto para algún momento del mediano y largo plazo.

¹⁶ ALyC ha exportado más naturaleza que la que importa (es exportadora neta de recursos naturales) y, en consecuencia, ha asumido los impactos socioambientales inherentes a las actividades extractivas de exportación (además de las asociadas al consumo interno). Se puede sostener que, en términos generales, la región sigue teniendo, biofísicamente hablando, una economía de exportación primarizada cuyos impactos socioambientales se traducen en una “deuda ecológicamente desigual” entre exportadores (usualmente del sur global) e importadores (típicamente del norte global). Desde luego, ciertas relaciones de intercambio Sur-Sur requieren de mayor análisis, específicamente el caso de la balanza comercial (bio)ffica de ALyC con China que en términos globales figura como un país importador neto (León, Lewinsohn y Sánchez, 2020).



La ciencia, sin embargo, ha advertido que postergar la acción decidida limita el alcance de las acciones actuales, ya que las torna insuficientes para afrontar los efectos de las retroalimentaciones en los sistemas terrestres y en los ciclos biogeoquímicos (Schleussner *et al.*, 2024; Ripple *et al.*, 2024). Esto es muy relevante, sobre todo si se considera que los impactos de las retroalimentaciones más allá de la escala global aún no se entienden lo suficiente. Por ejemplo, es necesario estudiar los potenciales impactos a escala regional derivados del ajuste y equilibrio de los componentes del sistema climático, incluso aún después de estabilizar las emisiones y la temperatura, de ahí que se manifieste que “solo la reducción rápida de las emisiones en el corto plazo puede ser efectiva para reducir los riesgos climáticos” (ibid.).

El reto es mayúsculo. La posibilidad de actuar de manera radical depende de las condiciones políticas, económicas, tecnológicas y socioculturales imperantes,

así como de las capacidades que se puedan desarrollar para propiciar cambios capaces de evitar las mencionadas retroalimentaciones y dar paso a escenarios de transformación estructural, propios de la sostenibilidad fuerte y de una economía ecológicamente viable.

El cambio de paradigma acerca de qué entendemos por desarrollo es obligado si queremos evitar los daños asociados a los escenarios tendenciales de la crisis climático-ambiental. No obstante, los intereses creados se han traducido en resistencias profundas, desde el negacionismo climático, hasta la desacreditación del planteamiento de la existencia de fronteras planetarias, se lo califica como uno que se opone a la acumulación de riqueza o de tinte “anticrecimiento” (Pielke, 2014). Tales críticas, carentes de bases científicas sólidas (Richardson *et al.*, 2023; IPCC, 2023), presumen consecuentemente de que la única ruta posible es el crecimiento económico, el cual, como se ha dicho, ha demostrado ser insostenible y socialmente excluyente e injusto, pues ha derivado en una distribución asimétrica tanto de la riqueza como de los impactos socioambientales generados. Más aún, el crecimiento económico al infinito en un planeta finito es termodinámicamente irreal y, por tanto, solo puede entenderse como acto genocida.

Trascender la anomia social y avanzar hacia procesos de transformación que prioricen la vida y, por tanto, sus bases energético-materiales, es por demás urgente, razón por la cual se considera cada vez más relevante el conocimiento y las experiencias que se encaminan a reducir el consumo (absoluto) de recursos, dígase por ejemplo desde reflexiones enmarcadas en el poscrecimiento y el decrecimiento.

En cualquier caso, el avance hacia otras modalidades de desarrollo, independientemente de cuál sea y sobre qué base tecnológica se ancle, debe en consecuencia ser guiado por el “principio de prevención del daño” (Schleussner *et al.*, 2024) y, desde luego, de acciones robustas y efectivas que prioricen a los más vulnerables, es decir, que atiendan las cuestiones de equidad y justicia relacionadas con los impactos y responsabilidades diferenciadas que caracterizan el actual modelo de desarrollo. También deben entenderse con mayor claridad los componentes y dinámicas de esas otras modalidades de desarrollo y cómo se pueden poner en marcha en un contexto de diversidades –territoriales, sociales, políticas, económicas

y culturales–, esto además de advertir cómo tales formas pueden trascender de manera efectiva las resistencias al cambio y los intereses creados.

Las soluciones concretas inevitablemente se jugarán entre los imaginarios de lo deseable (para la vida) y la acción posible según la correlación de fuerzas imperantes, por lo que es clave habilitar cada vez mejores condiciones no solo para impulsar cambios transformadores, sino aquellos que sean coproducidos en función de las características de los territorios y su gente. Esto último, para el caso de ALyC, obliga a revisar hasta dónde o en qué grado los gobiernos progresistas han logrado cambios y, más aún, si se trata de cambios estructurales que favorecen en un grado u otro la transición sistémica o si por el contrario, y más allá de las narrativas, se ha tratado en la práctica concreta de cambios que acaban siendo subsumidos por el sistema imperante.

El resultado de tal revisión y de los agentes detrás de tales esfuerzos (no solo institucionales, sino de otra índole, incluyendo la academia) puede ayudar a identificar los actores y las potenciales alianzas que podrían acompañar procesos de coproducción de alternativas para la vida, los cuales se juegan inevitablemente en lo comunitario y lo participativo, esferas que a su vez precisan esfuerzos para la transformación de las actitudes, aspiraciones y contradicciones individuales, institucionales y colectivas.

Y es que como ya lo advertía Lotka (1925), en la sociedad moderna domina una consciencia anclada en el ego (el estándar desde el cual nos parece más conveniente describir nuestra experiencia y desde el cual se tiende a objetivizar el mundo). Dicha consciencia está fundamentalmente anclada en instintos individualistas, agrega el autor, contexto en el que cada sujeto o unidad económica busca en cada transacción una mayor ganancia independientemente de las ganancias o pérdidas para la sociedad en general. Es desde lo individual entonces que se consolidan los intereses sociales, dice Lotka, lo cual es contradictorio no solo porque el trabajo de un individuo no garantiza su existencia en el planeta, sino porque obligadamente la vida humana se resuelve de manera colectiva. Por ello, puede sostenerse que solo desde ahí, desde el bien común, puede calibrarse mejor qué conocimientos (científicos y no científicos) y tecnologías adoptar, pero sobre todo, qué arreglos

socioeconómicos habilitan la prosperidad de la vida humana y no humana en el largo plazo.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024). *Re-imagining bioeconomy for Amazonia. Nota técnica IDB-TN-2952*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://bit.ly/4enGzuc>.

Banco Mundial (2024). *La bioeconomía en Paraguay. Innovación y diversificación económica*. Washington, D.C.: WB. Disponible en: <https://bit.ly/3Z45gY3>.

Barañano, L.; Garbisu, N.; Alkorta, I.; Araujo, A. y Garbisu, C. (2021). "Contextualization of the bioeconomy concept through it slinks with related concepts and the challenges facing humanity". *Sustainability*, vol. 13, n° 14, 7746. DOI: 10.3390/su13147746.

Befort, N. (2020). "Going beyond definitions to understand tensions within the bioeconomy: The contribution of sociotechnical regimes to contested fields". *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 153, n° 119923. DOI: 10.1016/j.techfore.2020.119923.

Blomley, T.; Flintan, F.; Nelson, F. y Roe, D. (2013). *Conservation and Land Grabbing. Part of the Problem or Part of the Solution?* Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).

Borras, S.; Franco J. C.; Gómez, S.; Kay, C. y Spoor, M. (2012). "Land grabbing in Latin America and the Caribbean". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n° 3-4, 845-872. DOI: 10.1080/03066150.2012.679931.

Candelon, F.; Gombeaud, M.; Stokol, G.; Patel, V.; Gourévitch, A. y Goeldel, N. (2022). "Synthetic Biology is About to Disrupt Your Industry. *Boston Consulting Group (BCG)*. Disponible en: <https://on.bcg.com/3W53y7d>.

Caradonna, J. (2014). *Sustainability. A history*. Oxford: Oxford University Press.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Soluciones basadas en la naturaleza y la bioeconomía. Contribución a una transformación sostenible e inclusiva de la agricultura y a la recuperación pos-COVID-19*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://bit.ly/48Pkxj2>.

Comisión Europea (2018). *A sustainable bioeconomy for Europe: strengthening the connection between economy, society and the environment*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://bit.ly/4fz6CPN>.

D'Amato, D.; Droste, N.; Allen, B.; Kettunen, M.; Lähtinen, K.; Korhonen, J.; Leskinen, P.; Matthies, B. D. y Toppinen, A. (2017). "Green, circular, bioeconomy: A comparative analysis of sustainability avenues". *Journal of Cleaner Production*, n° 168, 716-734. DOI: 10.1016/j.jclepro.2017.09.053.

Delgado Ramos, G. C. (2002). *La amenaza biológica. Mitos y falsas promesas de la biotecnología*. CDMX: Plaza y Janés.

____ (2008). *Guerra por lo invisible: negocio, implicaciones y riesgos de la nanotecnología*. CDMX: CEIICH-UNAM.

____ (2011). *Imperialismo tecnológico y desarrollo en América Latina*. La Habana: Ruth Casa Editorial/Editorial Científico-Técnica.

____ (2019). *Asentamientos urbanos sustentables y resilientes: retos y oportunidades para la transformación urbana en California y Baja California*. CDMX: CEIICH, UNAM.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) (ed.) (2023). *La iniciativa amazónica y e impulso de la bioeconomía del Banco Interamericano de Desarrollo*. Lima, Perú: DAR. Disponible en: <https://bit.ly/3Br4ifx>.

Dieken, S.; Dallendörfer, M.; Henseleit, M.; Siekmann, F. y Venghaus, S. (2021). "The multitudes of bioeconomies: A systematic review of stakeholders' bioeconomy perceptions". *Sustainable Production and Consumption*, n° 27, 1703-1717. DOI: 10.1016/j.spc.2021.04.006.

Enríquez, J. (1998). "Genomics and the World's Economy". *Science*, n° 281, 925-926.

- Food and Agriculture Organization (FAO) (2022). "Towards a sustainable bioeconomy for Namibia". *FAO News*.
- Foro Mundial de Bioeconomía (2023). *A Status of the Global Bioeconomy*. World Bioeconomy Forum.
- G20 Initiative on Bioeconomy (GIB) (2024). *G20 High-Level Principles on Bioeconomy*. Disponible en: <https://bit.ly/3ZpX97b>.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). *The entropy law and the Economic Process*. Cambridge, MA/Londres: Harvard University Press.
- Giampietro, M. (2019). "Sobre la bioeconomía circular y el desacoplamiento: implicaciones para el crecimiento sostenible". *Economía ecológica*, vol. 162, 143-156.
- Giampietro, M. y Mayumi, K. (2000). "Multiple-scale Integrated Assessments of Societal Metabolism: Integrating Biophysical and Economic Representations Across Scales". *Population and Environment*, n° 22, 155-210. DOI: 10.1023/A:1026643707370.
- Giampietro, M.; Mayumi, K. y Ramos-Martin, J. (2009). "Multi-scale integrated analysis of societal and ecosystem metabolism (MuSIASEM): Theoretical concepts and basic rationale". *Energy*, vol. 34, n° 3, 313-322. DOI: 10.1016/j.energy.2008.07.020.
- Guevara, S. y Laborde, J. (2008). "The landscape approach: designing new reserves for protection of biological and cultural diversity in Latin America". *Environmental Ethics*, vol. 30, n° 3, 251-262. DOI: 10.5840/enviroethics200830331.
- Holmes, G. (2014). "What is a land grab? Exploring green grabs, conservation, and private protected areas in southern Chile". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 41, n° 4, 547-567. DOI: 10.1080/03066150.2014.919266.
- Houtart, F.; Dierckxsen, W.; Delgado Ramos, G. C. y Jijón, V. H. (2017). *Las relaciones Sur-Sur y el desafío de un nuevo proyecto de civilización*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2024). *Principios rectores de la Bioeconomía de LATAM*. San José, Costa Rica.
- International Resource Panel (IRP) (2025). *IRP Global Material Flows Database*. Disponible en: <https://bit.ly/3rYoVut>.
- Kamble, S. (2024). "The evolution of the pharmaceutical landscape: a two decade journey of mergers and acquisitions". *BioSpectrum Asia*. Disponible en: <https://www.biospectrumasia.com/news/29/24473/the-evolution-of-the-pharmaceutical-landscape-a-two-decade-journey-of-mergers-and-acquisitions.html>.
- Killeen, T. (2024). Illegal mining in the Pan Amazon: an ecological disaster for floodplains and local communities. *Mongabay*. Disponible en: <https://bit.ly/4gH6fDQ>.
- Konstantinis, A.; Rozakis, S.; Maria, E. A. y Kesheng, S. (2018). "A definition of bioeconomy through the bibliometric networks of the scientific literature". *AgBioForum*, vol. 21, n° 2, 64-85.
- León, M.; Lewinsohn, J. L. y Sánchez, J. (2020). *Balanza comercial física e intercambio, uso y eficiencia de materiales en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://bit.ly/3SkvdOQ>.
- Liobikiene, G.; Balezentis, T.; Streimikiene, D. y Chen, X. (2019). "Evaluation of bioeconomy in the context of strong sustainability". *Sustainable Development*, n° 27, 955-964. DOI: 10.1002/sd.1984.
- Lotka, A. J. (1925). *Elements of Physical Biology*. Baltimore: Williams & Wilkins. Disponible en: <https://bit.ly/3YpCcsC>.
- Martínez-Alier, J. y Roca Jusmet, J. (2013). *Economía ecológica y política ambiental*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.
- McKinsey Global Institute (2020). *The Bio Revolution. Innovations transforming economies, societies, and our lives*. Disponible en: <https://bit.ly/40ICTA6>.
- Muizniece, I. ; Kubule, A.; Zihare, L. y Blumberga, D. (2020). "Difference between bibliometric and grey data. Transdisciplinary bioeconomy research". *Environmental*

and climate technologies, vol. 24, n° 2, 103-114. DOI: 10.2478/rtuect-2020-0058.

Niemeyer, C. M. y Mirkin, C. A. (2004). *Nanobiotechnology. Concepts, applications and perspectives*. Berlín: Wiley-VCH Verlag.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). *The Bioeconomy to 2030. Designing a policy agenda*. París: OECD. Disponible en: <https://bit.ly/4ekfkko>.

____ (2018). *Meeting Policy Challenges for a Sustainable Bioeconomy*. París: OECD. Disponible en: <https://bit.ly/4hr3ebH>.

____ (2019). *Bio-economy and the sustainability of the agriculture and food systems. Opportunities and policy challenges*. París: OECD. Disponible en: <https://bit.ly/4f0mheU>.

Pielke, R. (2014). "What does it mean to be Anti-growth?". *Earth Island Journal*. Disponible en: <https://bit.ly/486fTwp>.

Pitkänen, K.; Antikainen, R.; Droste, N.; Loiseau, E.; Saikku, L.; Aissani, L.; Hansjürgens, B.; Kuikman, P. J.; Leskinen, P.; Thomsen, M. (2016). "What can be learned from practical cases of green economy? – studies from five European countries". *Journal of Cleaner Production*, n° 139, 666-676. DOI: 10.1016/j.jclepro.2016.08.071.

President's Council of Advisors on Science and Technology (PCAST) (2022). *Bio-manufacturing to Advance the Bioeconomy*. Washington, D.C.: PCAST. Disponible en: <https://bit.ly/3ZiHF6p>.

Reinheimer, H. (1913). *Evolution by Co-operation. A study in Bio-Economics*. Londres: Kegan Paul, Trench, Trübner & Co. Ltd. Disponible en: <https://bit.ly/3YnGpNu>.

Richardson, K.; Steffen, W.; Lucht, W.; Bendtsen, J.; Cornell, S. E.; Donges, J. F.; Drüke, M.; Fetzer, I.; Bala, G.; von Bloh, W.; Feulner, G.; Fiedler, S.; Gerten, D.; Gleeson, T.; Hofmann, M.; Huiskamp, W.; Kummu, M.; Mohan, C.; Nogués-Bravo, D.; Petri, S.; Porkka, M.; Rahmstorf, S.; Schaphoff, S.; Thonicke, K.; Tobian, A.; Virkki, V.; Wang-Erlandsson, L.; Weber, L. y Rockström, J. (2023). "Earth beyond

six of nine planetary boundaries”. *Science Advances*, vol. 9, n° 3, 1-16. DOI: 10.1126/sciadv.adh2458.

Ripple, W. J.; Wolf, C.; Gregg, J. W.; Rockström, J.; Mann, M. E.; Oreskes, N.; Lenton, T. M.; Rahmstorf, S.; Newsome, T. M.; Xu, C.; Svenning, J.-C.; Cardoso Pereira, C.; Law, B. E. y Crowther, T. W. (2024). “The 2024 state of the climate report”. *BioScience*, vol. 74, n° 12, 1-13. DOI: 10.1093/biosci/biae087/7808595.

Rockström, J.; Donges, J. F.; Fetzer, I.; Martin, M. A.; Wang-Erlandsson, L. y Richardson, K. (2024). Planetary boundaries guide humanity’s future on Earth. *Nature Reviews Earth & Environment*. 5: 773-788. DOI: 10.1038/s43017-024-00597-z

Rojas-Serrano, F.; García-García, G.; Parra-López, C. y Sayadi-Gmada, S. (2024). “Sustainability, circular economy and bioeconomy: A conceptual review and integration into the notion of sustainable circular bioeconomy”. *New Medit*, n° 2, 3-22. DOI: 10.30682/nm2402a.

Schleussner, C.-F.; Ganti, G.; Lejeune, Q.; Zhu, B.; Pflleiderer, P.; Prütz, R.; Ciais, P.; Frölicher, T. L.; Fuss, S.; Gasser, T.; Gidden, M. J.; Kropf, C. M.; Lacroix, F.; Lamboll, R.; Martyr, R.; Maussion, F.; McCaughey, J. W.; Meinshausen, M.; Mengel, M.; Nicholls, Z.; Quilcaille, Y.; Sanderson, B.; Seneviratne, S. I.; Sillmann, J.; Smith, Christopher J.; Steinert, Norman J.; Theokritoff, E.; Warren, R.; Price, J. y Rogelj, J. (2024). “Overconfidence in climate overshoot”. *Nature*, n° 634, 366-373. DOI: 10.1038/s41586-024-08020-9.

Schmidt Futures (2022). *The U.S. Bioeconomy: Charting a Course for a Resilient and Competitive Future*. Nueva York. Disponible en: <https://bit.ly/3Bnkxui>.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011). *Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización*. Canadá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Disponible en: <https://bit.ly/4gcpQv1>.

Sharma, R. y Malaviya, P. (2023). “Ecosystem services and climate action from a circular bioeconomy perspective”. *Renewable and Sustainable Energy*, vol. 175, n° 113164. DOI: 10.1016/j.rser.2023.113164.

- Smith, J. E. (1996). *Biotechnology*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Song, X.-P.; Hansen, M. C.; Potapov, P.; Adusei, B.; Pickering, J.; Adami, M.; Lima, A.; Zalles, V.; Stehman, S. V.; Di Bella, C. M.; Conde, M. C.; Copati, E. J.; Fernandes, L. B.; Hernandez-Serna, A.; Jantz, S. M.; Pickens, A. H.; Turubanova, S. y Tyukavina, A. (2021). "Massive soybean expansion in South America since 2000 and implications for conservation". *Nature Sustainability*, n° 4, 784-792. DOI: 10.1038/s41893-021-00729-z.
- Sonter, L. J.; Herrera, D.; Barrett, D. J.; Galford, G. L.; Moran, C. J. y Soares-Filho, B. S. (2017). "Mining drives extensive deforestation in the Brazilian Amazon". *Nature Communications*, vol. 8, n° 1013. DOI: 10.1038/s41467-017-00557-w.
- The White House (2012). *National Bioeconomy Blueprint*. Washington, D.C.: The White House. Disponible en: <https://bit.ly/3ZbJJMf>.
- Thomchick, E.; Jacobson, M. y Ruamsook, K. (2024). "Bioeconomy bright spots, challenges, and key factors going forward: perceptions of bioeconomy". *EFB Bioeconomy Journal*, vol. 4, n° 100068. DOI: 10.1016/j.bioeco.2024.100068.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2024). *Global Resources Outlook – Bend the trend. Pathways to a liveable planet as resource use spikes*. Nairobi: UNEP-IRP. Disponible en: <https://bit.ly/4gAhldo>.
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2017). *Circular Economy*. Viena: UNIDO. Disponible en: <https://bit.ly/3EPnLlV>.
- Vargas, R.; Mondaini, A. y Rodríguez, A. G. (2023). *Cuentas satélite de bioeconomía para 13 países de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://bit.ly/42XPHSD>.
- von Braun, J. (2014). "Bioeconomy and sustainable development – dimensions". *Rural 21*, vol. 3, 6-9. Disponible en: <https://bit.ly/4eZcEcV>.
- Wei, X.; Liu, Q.; Pu, A.; Wang, S.; Chen, F.; Zhang, L.; Zhang, Y.; Dong, Z. y Wan, X. (2022). "Knowledge Mapping of bioeconomy: a bibliometric analysis". *Journal of Cleaner Production*, vol. 373, n° 133824. DOI: 10.1016/j.jclepro.2022.133824.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (2023). *Circular Bioeconomy: The business opportunity contributing to a sustainable world*. Ginebra: WBCSD. Disponible en: <https://bit.ly/4gyP5be>.



 **realidad
económica**

Nº 374 AÑO 55

16 de agosto al 30 de septiembre de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 73 a 110

POLÍTICA ECONÓMICA

Monopolios capitalistas y rol del Estado. Rothbard, Hayek y Friedman en *El camino del Libertario* de Milei*

Hernán Fair**

* Este artículo forma parte de mi tema actual de investigación y fue financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

** Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Ciencia Política y Sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador Independiente en el CONICET con sede de trabajo en el Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea de la Universidad Nacional de Quilmes (IESAC-UNQ) y docente en la UNQ, Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal, Provincia de Buenos Aires, Argentina, hernanfair@conicet.gov.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2025

ACEPTACIÓN: julio de 2025



Resumen

El artículo analiza la cuestión de los monopolios y el papel del Estado en los exponentes neoliberales Hayek, Rothbard y Friedman y su influencia en las ideas económicas y políticas de Milei. En el marco de la crítica a los rendimientos marginales decrecientes y la teoría del óptimo paretiano, encontramos que Milei niega las fluctuaciones históricas del capitalismo, rechaza las fallas de mercado y los precios de monopolio. El monopolista, de hecho, sería un “benefactor social”, ya que, desde su visión, satisfaría necesidades, realizaría mejoras tecnológicas y siempre ofrecería bienes y servicios de mejor calidad a un menor precio. Por lo tanto, el Estado nunca puede intervenir para regular los monopolios y oligopolios capitalistas. De este modo, a través del proceso de descubrimiento y cooperación voluntaria entre los individuos, Milei llega a las mismas conclusiones míticas de Rothbard sobre el equilibrio óptimo y la supuesta autorregulación del mercado.

Palabras clave: Neoliberalismo – Fallas de mercado – Anarcocapitalismo – Ideas económicas y políticass

Abstract

Capitalist Monopolies and the Role of the State: Rothbard, Hayek, and Friedman in Milei’s The Libertarian Path

This article examines the issue of monopolies and the role of the state in the works of neoliberal exponents Hayek, Rothbard, and Friedman, as well as their influence on Milei’s economic and political ideas. Within the framework of the critique of diminishing marginal returns and the theory of Pareto optimality, we find that Milei denies the historical fluctuations of capitalism, rejects market failures and monopoly pricing. In his view, the monopolist is in fact a “social benefactor,” since they would meet needs, drive technological improvements, and always provide higher-quality goods and services at lower prices. Therefore, the state can never intervene to regulate capitalist monopolies and oligopolies. Thus, through the process of discovery and voluntary cooperation among individuals, Milei arrives at Rothbard’s same mythical conclusions regarding optimal equilibrium and the supposed self-regulation of the market.

Keywords: Neoliberalism – Market failures – Anarcho-capitalism – Economic and political ideas

Introducción

El presente trabajo se propone analizar la cuestión de los monopolios y oligopolios en los exponentes neoliberales Friedrich Hayek, Murray Rothbard y Milton Friedman y su influencia en las ideas económicas y políticas de Milei. En la primera parte, se describen sucintamente las características de las escuelas neoliberales. Luego se abordan los enfoques de los referentes de las escuelas libertariana-anarcocapitalista (Rothbard), austríaca (Hayek) y de Chicago (Friedman) sobre los monopolios y oligopolios y el papel del Estado. En la segunda parte, se analizan estos tópicos en *El camino del libertario* (Milei, 2022). Este texto, publicado en 2022 por la editorial Planeta y de amplia difusión pública, sintetiza las principales ideas económicas del actual jefe de Estado argentino.

La estrategia analítica consistirá en un abordaje cualitativo de los significados adosados al tópico de los monopolios y el Estado en los principales textos de Hayek, Friedman y Rothbard, para luego analizar la (re)lectura que hace Milei de esta misma temática, con base en las “cadenas de equivalencias” y las “fronteras” (Laclau, 1993) enunciadas en *El camino del libertario*. De este modo, se trabajará en el plano del contenido enunciado en el lenguaje (Courtés, 1997: 48). Se citarán fragmentos textuales para analizar la gramática de recepción de los referentes neoliberales en Milei, colocando el eje en la *prédica* (teórico-intelectual) neoliberal en la etapa previa a su acceso a la presidencia y no en la práctica discursiva (políticas públicas, acciones) del actual jefe de Estado argentino (Fair, 2021).¹

¹ Sobre el pensamiento económico de Milei y La Libertad Avanza, ver Torme (2022). En cuanto a las políticas públicas que implementó como jefe de Estado, ver Cantamutto y Manzo (2024) y Stefanoni (2024).

La teoría neoliberal y sus escuelas

El neoliberalismo es un objeto complejo de estudiar, ya que existen intensas polémicas sobre sus significados y sus usos o aplicaciones históricas y sus sucesivas reformulaciones y *aggiornamenti*. En este trabajo nos centraremos en los aspectos estrictamente teóricos o intelectuales del neoliberalismo (aunque sin desconocer su relación con la praxis histórico-política).

Hay diferentes escuelas neoliberales. Las más relevantes son la escuela austríaca o de Viena, escuela monetarista o de Chicago, escuela de Virginia y libertarianismo.² Sus principales referentes ideológicos son Ludwig von Mises y Friedrich Hayek (Viena), Milton Friedman (Chicago), James Buchanan (Virginia), Robert Nozick y Murray Rothbard (libertarianismo y vertiente anarcocapitalista el segundo).

Las escuelas neoliberales se distinguen entre sí por la metodología que usan, el énfasis en ciertos temas y su grado de radicalidad. Pese a sus diferencias, convergen en un individualismo metodológico y en la defensa de la libertad económica de mercado y la iniciativa privada como factores de eficiencia, competencia y bienestar general. El signifiante libertad actúa como punto nodal que los aglutina.³ Al mismo tiempo, estos valores positivizados contrastan con la centralidad del estado benefactor, construido como su reverso y situado como lo abyecto.

Los referentes neoliberales confluyen, en general, en una feroz crítica al Estado asignador de recursos, regulador y distribuidor social, ya que es ineficiente y atenta contra la libertad individual, la propiedad y el libre mercado. Sin embargo, tienen diferencias en relación al Estado. Los libertarios, la versión más extremista, defienden un Estado mínimo. En realidad, existen divergencias teóricas dentro del libertarianismo (o libertarismo) entre la defensa del “Estado mínimo” de Nozick (1990) y la vertiente antiestatista de Rothbard. Rothbard critica la noción de

² Otra corriente neoliberal es el ordoliberalismo o Escuela de Friburgo (también conocida como economía social de mercado).

³ De todos modos, hay que recordar que “los neoliberales no han sido insensibles a la seducción del Estado autoritario” (Dardot y Laval, 2021: 688). Un ejemplo de esto es la influencia de Los Chicago Boys en el programa económico neoliberal de Pinochet (ibid.: 693-694).

Estado mínimo y promueve una utopía anarcocapitalista de “una sociedad sin Estado”, lo que también implica “una sociedad sin gobierno formal” (Rothbard, 2013: 97). Según el estadounidense:

El Estado es el agresor supremo, el eterno, el mejor organizado, contra las personas y las propiedades del público. Lo son todos los Estados en todas partes, sean democráticos, dictatoriales o monárquicos, y cualquiera sea su color.

Si se desea saber cómo ve el libertario al Estado y a cualquiera de sus actos, basta con pensar en el Estado como en una organización criminal, y la actitud libertaria resultará perfectamente lógica. (Rothbard, 2013: 69-70)

Hayek, y en particular Friedman, son gradualmente menos extremistas y podemos decir que un poco más “realistas”. Aunque rechazan las formas de “planning centralizado” por atacar contra la libertad individual (principalmente, la libertad económica) y consideran el estado benefactor esencialmente como ineficiente, buscan que garantice el correcto funcionamiento del mercado, haga cumplir los contratos entre privados y preserve el orden⁴ (incluso por la fuerza, para los “enemigos de la libertad”). De este modo, defienden un Estado que intervenga básicamente para fijar las reglas de juego, garantizar la competencia y el orden público (Friedman y Friedman, 2004; Hayek, 2008).⁵

⁴ Rothbard señala que, al defender el monopolio de la violencia física del Estado, las normas jurídicas de aplicación general y el pago de impuestos, Hayek termina fomentando un tipo de sociedad “absolutamente despótico y totalitario” y dando su aprobación a “una larga lista de acciones estatales que invaden claramente los derechos y las libertades de los ciudadanos concretos” (Rothbard, 1999: 22). Sobre las diferencias ideológicas entre Rothbard y Hayek, ver Davies y Gane (2021).

⁵ Von Mises estaría en un punto equidistante. Aunque critica las formas de “intervencionismo” del Estado que buscan “interferir en el mercado”, espera “del gobierno y de la policía que protejan al ciudadano, lo cual incluye a los empresarios y a sus empleados, contra los ataques de bandidos internos o extranjeros” y señala que “la principal tarea del gobierno es proteger el ágil funcionamiento de la economía de mercado contra el fraude y la violencia, ya provengan de adentro o de afuera del país” (von Mises, 2014: 55, 57). En contraste con Rothbard, para von Mises la defensa del “orden social” interno y externo implica necesariamente tener tribunales, policía y fuerzas armadas y el ejercicio legítimo de la “coacción” y la “violencia” física por parte del Estado para “proteger al mercado” (von Mises, 2011: 313, 343-351).

La cuestión de los monopolios

La justificación de los monopolios y oligopolios de Rothbard

Los liberales clásicos, comenzando por Adam Smith, partían de un mundo de “competencia perfecta” que debía evitar la existencia de monopolios por sus efectos perjudiciales sobre los precios. Para Smith, los monopolios son “enemigos de una buena gestión, pues esta solo puede lograrse en un país por medio de la competencia libre y general” (Guerrero, 2008: 111). En ese marco, la libre competencia es un “valor incuestionable y (...) es tarea prioritaria del Estado generarla y conservarla” (Basualdo, 2019: 28). También Ricardo criticaba los monopolios por sus efectos en el aumento del precio, aunque aclaraba que “esto ocurre solamente cuando no existe manera posible de aumentar su cantidad” (Guerrero, 2008: 112).

En el capítulo “Monopolio y competencia” del tomo 2 del libro *El hombre, la economía y el Estado*, Rothbard (2011) realiza una justificación de los monopolios (individuales o cartelizados).⁶ El eje de la argumentación rothbardiana se basa en la capacidad de los “consumidores” de elegir y condicionar la oferta. Afirma que, en una sociedad de mercado, el individuo es “soberano”, ya que (supuestamente) es libre de decidir sobre “su persona y bienes” (ibid.: 130). De este modo, “en el mercado libre todos los individuos tienen propia soberanía sobre su persona y sus bienes” (ibid.: 132). Además, el “productor” (empresario capitalista) brinda un servicio útil a los “consumidores”,⁷ de manera tal que “únicamente puede ganar dinero sirviendo a los consumidores” (ibid.: 134).

⁶ En sentido estricto, “monopolio” implica que hay un “único productor en la respectiva rama de la industria y ninguna otra produce un bien que pueda ser sustituto aproximado del suyo”. El “oligopolio”, por su parte, implica “unos pocos vendedores”, ya sea de un producto “homogéneo” o “diferenciado” (Samuelson, 1970: 550).

⁷ Este argumento tiene como antecedente a Böhm-Bawerk, fundador de la escuela austríaca, quien consideraba que la única propiedad que sería común a las mercancías es “ser deseadas por la gente” (Guerrero, 2008: 69). Esta teoría es contraria a la teoría de Marx sobre el valor-trabajo, que sostiene que “las únicas propiedades comunes, cuantificables y exclusivas de todas las mercancías reproducibles por el hombre son de ser producto del trabajo humano y tener un precio” (idem). Bohm-Bawerk le criticó a Marx que “nunca demostró que lo único que tuvieran en común todas las mercancías era la característica de ser todas ellas producto del trabajo”. Sin embargo, Marx aclaró que exigía que todas las mercancías –además de tener en común el trabajo– debían poder “cuantificarse” (medido, en este caso, por las horas de tra-

Debido a que todo individuo sería soberano en la relación de mercado (de allí el famoso concepto neoliberal de la “soberanía del consumidor”),⁸ un productor monopolístico (en su función de vendedor de bienes) puede decidir aumentar el precio de un producto o restringir su venta, si hay una mayor demanda del consumidor. Si esta es rígida o inelástica,⁹ el precio aumentaría junto con sus ganancias:

¿Por qué ha estado en condiciones de obtener un “precio de monopolio” gracias a haber restringido su producción? Solo porque la demanda de sus servicios (sea directamente por parte de los consumidores mismos, o indirectamente por intermedio de productores de orden inferior) no tiene carácter elástico, de modo que una producción reducida del bien y un precio mayor conducen a mayores inversiones en la adquisición de su producto y, por ello, a un incremento de sus ingresos. (Rothbard, 2011: 134)

Según Rothbard, no habría nada de malo en que el productor sea un monopolista, ya que los consumidores aceptan “voluntariamente” el precio fijado, o pueden decidir “boicotear” la compra, si consideran que el precio es demasiado elevado.¹⁰

bajo) (ibid.: 90-91). En este sentido, Marx sostiene que “la cantidad de trabajo misma se mide por su duración, y el tiempo de trabajo, a su vez, reconoce su patrón de medida en determinadas fracciones temporales, tales como hora, día, etc.” (Marx, 2021: 48).

⁸ Encontramos en von Mises esta idea de que “los supremos patrones son los consumidores”. Sin embargo, para este autor, “si decimos que el consumidor es supremo o que el consumidor es soberano, no decimos que el consumidor esté libre de fallos o que el consumidor sea alguien que siempre sabe lo que es mejor para él” (von Mises, 2014: 39). Además, von Mises rechaza los monopolios privados que logran “cosechar un beneficio neto superior vendiendo menos a mayor precio, que vendiendo más a precio inferior”. Estos “precios de monopolio (...) influyen en la estructura de los precios” y “son un factor de graves repercusiones en el mercado” (von Mises, 2011: 337-338).

⁹ Rothbard no considera que la rigidez de la demanda se vincula también con bienes relacionados con necesidades básicas y las condiciones de ausencia de bienes sustitutos a los alimentos de primera necesidad (Samuelson, 1970).

¹⁰ En su defensa de los monopolios, Rothbard parte de la premisa de que “toda persona puede fijar el precio que desee por cierta cantidad de un artículo que tenga en venta; la cuestión está en que pueda encontrar algún comprador a ese precio. Por supuesto, de la misma manera, todo comprador puede fijar el precio a que está dispuesto a adquirir un determinado artículo; la cuestión está en que pueda encontrar vendedores a ese precio. En verdad, es este proceso de mutuas ofertas y exigencias lo que determina los precios corrientes en el mercado” (Rothbard, 2011: 165).

Ese tipo inelástico de demanda es resultado exclusivo de las exigencias voluntarias de los consumidores. Si estos realmente desaprobaran su “acción monopolística”, fácilmente podrían hacer que sus curvas de demanda se volvieran elásticas, procediendo a boicotear al productor y también aumentando su demanda en el nivel de la producción “competitiva”. El hecho de que no lo hagan significa que están conformes con el estado de cosas existente y demuestra que ellos, al igual que el productor, se benefician con los intercambios voluntarios que se llevan a cabo. (Ibid.: 134)

De esta manera, concluye Rothbard, los productores individuales pueden perfectamente actuar monopolícamente, e incluso cartelizar los precios de forma conjunta (oligopólica) y restringir la producción (desabasteciendo el mercado), ya que obtienen ganancias ofreciendo un servicio a los consumidores en una relación voluntaria.¹¹

Los productores individuales pueden restringir la producción y vender su tierra y sus bienes, sea de manera individual o conjunta (por medio de un “cartel”), con el fin de aumentar sus esperados ingresos monetarios, derivados de aquella venta. Una vez más, nada hay en ese procedimiento que sea manifiestamente contrario a la moral. Los productores, siempre que las demás circunstancias permanezcan iguales, intentan acrecentar el ingreso monetario que obtienen de sus factores de producción. Más aún, solo pueden proceder así sirviendo a los consumidores, ya que, una vez más, la venta es voluntaria tanto por parte de los productores como de los consumidores. (Ibid.: 134)

La posibilidad de boicot de los consumidores para bajar el precio probaría que los monopolios y carteles oligopólicos (incluyendo los duopólicos) son siempre “eficientes” y se autorregulan. Al regirse por la ley de oferta y demanda y la “soberanía del consumidor”, para Rothbard los precios de monopolio serían provisorios y no podría haber monopolios ni oligopolios permanentes. Además, su

¹¹ Rothbard asume que el “productor” siempre ofrece un servicio útil, cuando en realidad puede haber, por ejemplo, un monopolio de tabaco que afecta la salud humana y el medio ambiente. También la propaganda puede crear deseos innecesarios en los “consumidores”. Para una crítica, ver Robinson (1974).

éxito en el mercado mostraría que siempre brindan un servicio útil¹² e innovador¹³ para satisfacer a los consumidores. Si así no lo fuera, nadie les compraría al precio fijado y ello obligaría a los productores (empresarios) monopolistas u oligopólicos a reducirlo (volviendo elástica la demanda).¹⁴

Porque la “inelasticidad” en cuestión es simplemente un rótulo que se emplea para designar una situación en la que los consumidores gastan más dinero en adquirir un bien cuando el precio es más elevado que el que invertirían si el precio fuera más bajo. Si los consumidores estuvieran realmente en contra de la acción del cartel y si los intercambios resultantes fueran verdaderamente perjudiciales para ellos, “boicotearían” a la empresa o empresas “monopolistas”, disminuirían sus compras de manera que la curva de demanda se convirtiera en elástica, y la empresa se vería obligada a aumentar su producción y a volver a reducir los precios. (Ibid.: 135)

Para Rothbard, los precios de los bienes solo pueden establecerse de dos formas: o a través del mercado libre y “voluntario” entre dos individuos que se be-

¹² Útil no en el sentido como lo entienden los economistas neoclásicos marginalistas que asumen la utilidad marginal decreciente de las mercancías. Rothbard (1999, 2011) critica estas visiones utilitaristas por su excesivo racionalismo y su abuso de las ecuaciones matemáticas.

¹³ Rothbard señala que “Schumpeter ha puesto bien de manifiesto la superioridad de la empresa ‘monopolista’ en cuanto a innovación y progreso” (Rothbard, 2011: 237).

¹⁴ Rothbard critica la teoría del precio de monopolio de la economía neoclásica, al señalar que existen diferentes “tramos de la curva de demanda”, de modo tal que “pueden existir grados variables de elasticidad o inelasticidad de la demanda”. Según este autor, por encima del precio de monopolio, “toda nueva ‘restricción’ de producción y ventas habrá de reducir el beneficio monetario del monopolista. Esto implica que la curva de demanda se convertirá en elástica, por encima de ese punto, al establecerse en el mercado”. En otras palabras, la oferta de los precios de monopolio estaría limitada por el grado de demanda de los consumidores, quienes “convierten en elástica la curva por medio de su facultad de sustituir los bienes adquiridos por otros al hacer sus compras” (Rothbard, 2011: 179). También señala que es imposible distinguir con exactitud el “precio de monopolio del precio competitivo” (ibid.: 192-200). De esta forma, en la “economía de mercado” no habría un equilibrio perfecto, sino una “tendencia” al equilibrio, “sin alcanzarlo jamás” (ibid.: 200). Por último, rechaza la teoría de la competencia monopolística o teoría de la competencia imperfecta de Joan Robinson, al considerar que no existe una “curva de demanda perfectamente elástica” y que “llegue a ser horizontal”, lo que destruiría el concepto de “competencia pura” de esta teoría (ibid.: 227-230 y ss.).

nefician mutuamente de los intercambios y se autorregulan o a través de la intervención “violenta” del Estado para regular el mercado:

No hay más que dos, y solo dos, maneras de establecer cuáles han de ser los precios de los bienes. Una es el camino del mercado libre, en el que los precios son establecidos en forma voluntaria por cada uno de los individuos que participan en el mercado. En esta situación, los intercambios se realizan en términos de beneficio para todos los que intercambian. El otro camino es la intervención violenta en el mercado, la vía hegemónica en oposición a la contractual. Tal establecimiento hegemónico de los precios significa la exclusión de los intercambios libres y la institución de la explotación del hombre por el hombre, ya que hay explotación siempre que se efectúa un intercambio sujeto a coerción. Si se adopta el camino del mercado libre –el del beneficio mutuo–, no puede haber otro criterio de justicia que el del precio de mercado libre, y esto incluye los pretendidos precios “competitivos” y “de monopolio”, tanto como la actuación de los carteles. En el mercado libre, consumidores y productores regulan sus actos en cooperación voluntaria. (Ibid.: 136)

De esta manera, no importa si hay monopolios ni carteles, ni tampoco si los precios que establecen son demasiado altos, injustos o abusivos, siempre que sean monopolios privados, ya que estos simplemente buscan acrecentar sus ganancias y los consumidores siempre tendrían la posibilidad “libre” y “voluntaria” de no convalidar los precios ofrecidos. De modo tal que el boicot del consumidor, o la decisión del productor de bajar el precio, permitirían la “autorregulación” de los precios:

El boicoteo frente a un precio más alto, así como también el aumento de oferta al precio menor, modificarían la característica de la curva de demanda, convirtiéndola en elástica, al actual nivel de existencias, con lo que se eliminaría todo incentivo o necesidad para la constitución de un cartel. (Ibid.: 142)

Rothbard parte de la premisa de que el precio fijado por el “mercado libre” siempre es el más “eficiente” (ibid.: 150). Según el estadounidense, “siendo lo anterior una verdad en general, también es cierto en los casos específicos de las

fusiones y los carteles” (ibid.: 150). En otras palabras, los monopolios y oligopolios privados serían eficientes.¹⁵ Esto respondería a que los productores obtienen ganancias brindando servicios útiles a los consumidores. Rothbard rechaza la distinción entre “producción para uso” y “producción para obtener ganancia”, ya que toda producción sería “para uso” (lo que niega, en términos marxistas, la diferencia entre valores de uso y valores de cambio). De modo tal que:

En la economía de mercado esto casi siempre significa bienes para el uso de otros, los consumidores. Solo se puede obtener beneficio prestando servicios a los consumidores mediante la producción de bienes. Desde otro punto de vista, no puede haber producción que sea racional. (Ibid.: 151)

Aunque Rothbard luego matiza esta afirmación, al sostener que “el mercado libre se acercará todo lo posible a la prestación del máximo servicio a los consumidores” (ibid.: 152), mantiene la premisa sobre la eficiencia privada. Pero lo más importante es que realiza una defensa abierta de los monopolios capitalistas como productores eficientes de servicios.¹⁶

Es evidente que si una empresa, mediante una mayor eficiencia, llega a obtener en cierto sentido un “monopolio” dentro de su industria, alcanza ese resultado, en el caso que examinamos (la disminución en el coste medio), con la rebaja de sus precios y con beneficio para los consumidores. (Ibid.: 152)

Rothbard no solo niega el problema de los monopolios para la competencia libre, sino que incluso sostiene lo contrario, esto es, que son beneficiosos. Además, el incremento de la eficiencia e innovación con el tiempo tendería a reducir los

¹⁵ Aunque luego se desdice, al afirmar que “no hemos dicho que los carteles han de ser siempre más eficientes que las empresas individuales, ni que las ‘grandes’ empresas han de ser siempre más eficientes que las pequeñas” (Rothbard, 2011: 151-152).

¹⁶ Sin embargo, sintomáticamente se centra en un tipo específico de relación entre productores de servicios y “consumidores”. Nada nos dice sobre qué ocurre con la realidad de la explotación de los empresarios sobre los/las trabajadores/as asalariados en las fábricas industriales.

precios y a aumentar la producción sin perjudicar a nadie.¹⁷ De esta forma, aunque reconoce que no existe la “competencia pura”, se distingue de Friedman y del primer Hayek (el de *Camino de servidumbre*), quienes aceptan que el Estado intervenga cuando hay monopolios para garantizar la competencia (y los negocios) de los privados. Para el anarcocapitalista no habría motivos para que ello ocurra, por lo que el mercado se autorregularía en favor del bienestar general. Una lógica similar de dejar actuar al “mercado libre” aplica Rothbard en el caso de los carteles (ibid.: 153-156):

El régimen que tiende a la mayor satisfacción del consumidor no es, pues, el de la “competencia pura” o “perfecta” o el de la “competencia sin acción ‘cartelista’”, ni el de otra cosa que no sea simplemente libertad económica. (Ibid.: 157)

La conclusión es la misma: no interesa si hay un mercado de libre competencia, un monopolio o un oligopolio. Lo que importa es que el Estado no intervenga sobre la “libertad económica” de los grandes empresarios para dejarlos hacer sus negocios privados, ya que estos serían eficientes y se autorregularían.

Desde la visión anarconeoliberal de Rothbard, “todos los aspectos de la producción”, incluyendo “los precios, la cantidad y naturaleza de los bienes producidos, etc., deben ser resueltos por los empresarios” (ibid.: 151). Esto implica que el Estado no puede regular sobre ellos (por ejemplo, fijando salarios mínimos, precios máximos, qué bienes producir y cuáles pueden ser dañinos, etc.). Nuevamente, monopolios y carteles se basarían en el ofrecimiento voluntario de servicios eficientes y en la lógica de autorregulación de la oferta y demanda, por lo que en realidad beneficiarían al consumidor:

Del examen precedente debería haber resultado claro que no hay nada que sea particularmente reprehensible ni contrario a la libertad del consumidor en el esta-

¹⁷ Según Rothbard, “a medida que el mercado se desarrolla, la diversidad de bienes disponibles aumenta enormemente. Mientras crece el número de artículos disponibles, más bienes pueden ser adquiridos por la clientela y, *ceteris paribus*, la demanda por cada artículo alcanza mayor elasticidad. El resultado será que las oportunidades para establecer precios de monopolio mostrarán tendencia a disminuir, a medida que el mercado y los ‘métodos capitalistas’ progresen” (ibid.: 180).

blecimiento de un “precio de monopolio” ni en la actuación de un cartel. Tratándose de un cartel voluntario, su actividad no puede perjudicar la libertad de competir y, si resulta provechosa, más bien beneficia a los consumidores en lugar de causarles perjuicio. Se encuentra en perfecta consonancia con la existencia de una sociedad libre, con la propia soberanía individual y con el hecho mismo de ganar dinero prestando servicios a los consumidores. (Ibid.: 159)

La premisa que Rothbard no se cuestiona es si siempre hay verdadera libertad de elegir para todos los consumidores (pensemos, por ejemplo, qué ocurriría si hubiese un monopolio privado del sistema de salud). Un segundo problema de esta teoría anarconeoliberal es que presupone que los empresarios son siempre innovadores y buscan ofrecer servicios de mayor calidad a un menor precio, cuando en la práctica no siempre funciona como la utopía rothbardiana lo indica.¹⁸ Tampoco son siempre eficientes en la prestación de servicios.¹⁹ Las empresas monopolísticas u oligopólicas pueden aumentar abusivamente los precios, restringir persistentemente la producción y generar desabastecimiento de productos básicos o perecederos, llegando incluso a derrocharlos para impedir su circulación.²⁰ Además, lejos de ser intercambios meramente voluntarios, los monopolios capitalistas pueden usar métodos de extorsión violenta para destruir la competencia. Esto incluye formas de publicidad engañosa y manipulación de información que atentan contra la “soberanía del consumidor”.²¹

¹⁸ Como señala Samuelson, en la lógica del monopolio “el precio que le resulta más ventajoso es superior al coste medio y, en consecuencia, obtiene un beneficio monopolístico permanente. El precio es también superior al coste marginal, porque la curva de demanda a él dirigida es descendente (de lo cual proviene su control sobre el precio)”. Esto significa que “los recursos de la comunidad no están siendo utilizados de la forma más eficiente” (Samuelson, 1970: 569).

¹⁹ En países como la Argentina contamos con numerosos ejemplos de cartelización de precios en empresas oligopólicas de supermercados, industria farmacéutica y de medicina prepaga que no son elásticas a la baja de precios, ni se “autorregulan” en beneficio de los consumidores.

²⁰ Tenemos diversos ejemplos históricos, como el derroche de miles de litros de leche de las patronales del agro en el conflicto de 2008 en Argentina, o el desabastecimiento de alimentos básicos que generan con frecuencia las empresas concentradas de supermercados.

²¹ Para una detenida crítica a los monopolios y oligopolios capitalistas desde una perspectiva heterodoxa, ver Samuelson (1970), Robinson (1974) y, desde un enfoque marxista, el clásico trabajo de Lenin (1946).

Un último aspecto que no menciona Rothbard es que habitualmente es la intervención del Estado la que “rerregula” en favor del capital, garantiza la acumulación rentística y la formación o persistencia de monopolios u oligopolios privados. Por otra parte, aun cuando un monopolio capitalista pueda llegar a ser más eficiente en la prestación de ciertos servicios, existen bienes públicos y comunes y servicios sociales básicos que, en un sentido no rothbardiano, marcan límites éticos, políticos y sociales y no pueden estar sujetos a la lógica de la ganancia privada.

En definitiva, la defensa rothbardiana de los monopolios y oligopolios constituye un intento de justificar el poder de las grandes corporaciones privadas, la concentración económica y la desigualdad social del capitalismo ultraneoliberal, naturalizar la lógica del individualismo egoísta y el darwinismo de mercado.

Hayek y la inevitabilidad fáctica de cierta planificación estatal

La escuela austríaca o de Viena, desde sus primeros referentes del período de entreguerras (Menger, Böhm-Bawerk y Wieser) hasta von Mises y su discípulo Friedrich Hayek, adhieren al orden espontáneo del mercado contra las interferencias ilegítimas del Estado (Guerrero, 2008).

En *Camino de servidumbre* (publicado por primera vez en 1944), Hayek (2008), el principal exponente contemporáneo de esta escuela, defiende “los esfuerzos espontáneos y no sometidos a control de los individuos”, los que vincula con la “libertad económica” y el “libre desarrollo de la actividad económica”, en su calidad de fuentes de “progreso” (ibid.: 57-59). El austríaco critica los intentos de “sustitución del mecanismo impersonal y anónimo del mercado por una dirección colectiva y ‘consciente’ de todas las fuerzas sociales hacia metas deliberadamente elegidas” (ibid.: 61).

Según Hayek, todas las formas económicas intervencionistas, sean estas socialistas, keynesianas o fascistas, pese a sus diferencias de fines, coinciden en usar métodos “colectivistas” y de “planificación” estatal que buscan controlar de manera “centralizada” y “deliberada” la actividad económica, de acuerdo a un “plan único” y un modelo racional (ibid.: 70). De este modo, atentan contra la

“libertad” de los individuos. En este punto converge con las críticas a las formas de planificación y colectivismo de los libertarios.

Sin embargo, Hayek, a diferencia de Rothbard, no defiende el *laissez-faire*, sino que tiene en cuenta las condiciones fácticas para garantizar la libre competencia:

Es importante no confundir la oposición contra la planificación de esta clase, con una dogmática actitud de *laissez-faire*. La argumentación liberal defiende el mejor uso posible de las fuerzas de la competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación en favor de dejar las cosas tal como están. Se basa en la convicción de que allí donde pueda crearse una competencia efectiva, esta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales. (Idem)

Si bien para Hayek la competencia constituye un método “superior” y el “más eficiente conocido”, ya que “permite a nuestras actividades ajustarse a las de cada uno de los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad” (idem), al mismo tiempo rechaza el dogmatismo del libre mercado puro y reconoce la importancia de tener una “estructura legal” que garantice la eficacia de la competencia por lo que, como liberal:

No niega, antes bien, afirma que, si la competencia ha de actuar con ventaja, requiere una estructura legal cuidadosamente pensada, y que ni las reglas jurídicas del pasado ni las actuales están libres de graves defectos. Tampoco niega que donde es imposible crear las condiciones necesarias para hacer eficaz la competencia, tenemos que acudir a otros métodos en la guía de la actividad económica. (Idem)

De este modo, Hayek rechaza como principio la “interferencia coercitiva” del Estado, pero admite que “a veces” la intervención estatal puede ser útil para planificar y preservar la competencia:

El uso eficaz de la competencia como principio de organización social excluye ciertos tipos de interferencia coercitiva en la vida económica, pero admite otros

que a veces pueden ayudar muy considerablemente a su operación, e incluso requiere ciertas formas de intervención oficial. (Ibid.: 71)

Entre las exclusiones, Hayek destaca que el Estado no puede intervenir deliberadamente sobre los precios o las cantidades de las mercancías, ya que “priva a la competencia de su facultad para realizar una efectiva coordinación de los esfuerzos individuales” (idem). Menciona, en este sentido, una serie de “exigencias” de la intervención estatal para mantener la competencia:

Es necesario, en primer lugar, que las partes presentes en el mercado tengan libertad para vender y comprar a cualquier precio al cual puedan contratar con alguien, y que todos sean libres para producir, vender y comprar cualquier cosa que se pueda producir o vender. Y es esencial que el acceso a las diferentes actividades esté abierto a todos en los mismos términos y que la ley no tolere ningún intento de individuos o de grupos para restringir este acceso mediante poderes abiertos o disfrazados. (Idem)

Según Hayek, bajo estas condiciones, las intervenciones del Estado sobre los monopolios y otras formas de intervención estatal (regulación de sustancias venenosas, limitación de las horas de trabajo, controles sanitarios), aunque imponen sobrecostos, pueden ser válidas y útiles para garantizar la competencia, midiendo costos y beneficios en cada caso:

Aunque todas estas intervenciones sobre los métodos o la producción imponen sobrecostes, es decir, obligan a emplear más recursos para obtener una determinada producción, pueden merecer la pena. Prohibir el uso de ciertas sustancias venenosas o exigir especiales precauciones para su uso, limitar las horas de trabajo o imponer ciertas disposiciones sanitarias es plenamente compatible con el mantenimiento de la competencia. La única cuestión está en saber si en cada ocasión particular las ventajas logradas son mayores que los costes sociales que imponen. (Idem)

Incluso, Hayek afirma que puede compatibilizarse con un “extenso sistema de servicios sociales”, siempre y cuando sirva para mantener la libre competencia de los individuos:

Tampoco son incompatibles el mantenimiento de la competencia y un extenso sistema de servicios sociales, siempre que la organización de estos servicios no se dirija a hacer inefectiva en campos extensos la competencia. (Idem)

En ese marco, destaca la importancia de contar con una estructura legal permanente que marque las reglas de juego y preserve la competencia:

El funcionamiento de la competencia no solo exige una adecuada organización de ciertas instituciones como el dinero, los mercados y los canales de información – algunas de las cuales nunca pueden ser provistas adecuadamente por la empresa privada–, sino que depende, sobre todo, de la existencia de un sistema legal apropiado, de un sistema legal dirigido, a la vez, a preservar la competencia y a lograr que esta opere de la manera más beneficiosa posible. (Idem)

A diferencia de la defensa de la propiedad privada ilimitada y el rechazo a cualquier tipo de regla jurídica fijada por el Estado –que encontramos en Rothbard–, para Hayek, un marco formal de “instituciones legales” es importante para eficientizar el mercado:

No es en modo alguno suficiente que la ley reconozca el principio de la propiedad privada y de la libertad de contrato; mucho depende de la definición precisa del derecho de propiedad, según se aplique a diferentes cosas. Se ha desatendido, por desgracia, el estudio sistemático de las formas de las instituciones legales que permitirían actuar eficientemente al sistema de la competencia; y pueden aportarse fuertes argumentos para demostrar que las serias deficiencias en este campo, especialmente con respecto a las leyes sobre sociedades anónimas y patentes, no solo han restado eficacia a la competencia, sino que incluso han llevado a su destrucción en muchas esferas. (Ibid.: 71-72)

Otra excepción que justifica la intervención del Estado proviene de las áreas en las que el privado no obtiene ganancia y se relacionan con servicios básicos, como la señalización de las carreteras (en los que se afecta el bienestar social y los privados no están interesados en invertir), cuando dañan a terceros (externalidades), como la desforestación o la contaminación del ambiente, o cuando los individuos

no aceptan ser recompensados económicamente por los daños causados. En estos casos, Hayek justifica la “regulación directa por la autoridad” para garantizar la competencia:

Hay una diferencia entre las partidas que entran en el cálculo privado y las que afectan al bienestar social; y siempre que esta diferencia se hace considerable hay que encontrar un método, que no es el de la competencia, para ofrecer los servicios en cuestión. Así, ni la provisión de señales indicadoras en las carreteras ni, en la mayor parte de las circunstancias, la de las propias carreteras, puede ser pagada por cada usuario individual. Ni tampoco ciertos efectos perjudiciales de la desforestación o de algunos métodos de cultivo o del humo y los ruidos de las fábricas, pueden confinarse al poseedor de los bienes en cuestión o a quienes estén dispuestos a someterse al daño a cambio de una compensación concertada. En estos casos es preciso encontrar algo que sustituya la regulación por el mecanismo de los precios. Pero el hecho de tener que recurrir a la regulación directa por la autoridad cuando no pueden crearse las condiciones para la operación adecuada de la competencia no prueba que deba suprimirse la competencia allí donde puede funcionar. (Ibid.: 72)

En este punto, Hayek retoma la visión de Adam Smith sobre el rol del Estado, el cual debería:

Crear las condiciones en que la competencia actuará con toda la eficacia posible, complementarla allí donde no pueda ser eficaz, suministrar los servicios que, según las palabras de Adam Smith, “aunque puedan ser ventajosos en el más alto grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca podría compensar el gasto a un individuo o un pequeño número de ellos”, son tareas que ofrecen un amplio e indiscutible ámbito para la actividad del Estado. (Idem)

El Estado, entonces, es un mal necesario que sirve para establecer jurídicamente las reglas de juego, defender el valor de la competencia y garantizar los negocios privados:²²

²² Hayek defiende un “Estado de derecho” a nivel formal, lo que significa que “el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con

En ningún sistema que pueda ser defendido racionalmente el Estado carecerá de todo quehacer. Un eficaz sistema de competencia necesita, tanto como cualquier otro, una estructura legal inteligentemente trazada y ajustada continuamente. Solo el requisito más esencial para su buen funcionamiento, la prevención del fraude y el abuso (incluida en este la explotación de la ignorancia), proporciona un gran objetivo nunca, sin embargo, plenamente realizado para la actividad legisladora. (Ibid.: 72-73)

El problema de los monopolios y la planificación “prudente” para garantizar eficazmente la competencia

Hayek también menciona algunas cuestiones sobre el problema de los monopolios. Aunque se centra en los monopolios creados por el Estado (en Inglaterra), critica sus efectos perjudiciales para la competencia libre. Se trata de:

Una situación que no puede satisfacer ni a los planificadores ni a los liberales: una especie de organización sindicalista o “corporativa” de la industria, en la cual se ha suprimido más o menos la competencia, pero la planificación se ha dejado en manos de los monopolios independientes que son las diversas industrias (...). Al destruir la competencia en una industria tras otra, esta política pone al consumidor a merced de la acción monopolista conjunta de los capitalistas y los trabajadores de las industrias mejor organizadas. Y, sin embargo, aunque esta situación existe ya desde hace algún tiempo en extensos sectores, y aunque mucha de la turbia agitación (y casi toda la movida por intereses) en favor de la planificación tiene esta misma finalidad, no es una situación que pueda probablemente persistir o justificarse racionalmente. (Hayek, 2008: 73)

suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos”. Aunque reconoce que “toda ley restringe hasta cierto punto la libertad individual, alterando los medios que la gente puede utilizar en la consecución de sus fines”; agrega además que “dentro de las reglas del juego conocidas, el individuo es libre para procurarse sus fines y deseos personales, seguro de que los poderes del Estado no se usarán deliberadamente para frustrar sus esfuerzos” (Hayek, 2008: 93-94). En este sentido, afirma que “la igualdad formal ante la ley es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualdad material o sustantiva de los individuos” y que “toda política directamente dirigida a un ideal sustantivo de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de derecho” (ibid.: 98).

El problema con los monopolios es que suprimen la competencia, por lo que requieren una creciente intervención del Estado para preservarla:

Esta planificación independiente a cargo de los monopolios industriales produciría, de hecho, efectos opuestos a los que proclaman los argumentos en favor de la planificación. Una vez alcanzada tal etapa, la única alternativa para volver a la competencia es el control oficial de los monopolios, una intervención que, si ha de ser efectiva, tiene que hacerse progresivamente más completa y minuciosa. A esta etapa nos aproximamos rápidamente. (Idem)

Hayek aclara que rechaza tanto la “planificación” y “centralización completa de la dirección económica” como el *laissez-faire* extremo, y destaca que se trata de buscar cierto grado “prudente” y eficaz de intervención estatal:

Nuestro objetivo no debe ser ni la descentralización extrema de la libre competencia ni la centralización completa de un plan único, sino alguna prudente mezcla de los dos métodos. Pero el simple sentido común se revela como un engañoso guía en este campo. Aunque la competencia puede soportar cierta mezcla de intervención, no puede combinarse con la planificación en cualquier grado que deseemos si ha de seguir operando como una guía eficaz de la actividad productiva. (Ibid.: 74)

Hayek no defiende un sistema de economía mixta ni nada parecido, sino una intervención instrumental del Estado para las circunstancias excepcionales que así lo requieran y que sirvan “para planificar la competencia, pero no para planificar contra la competencia” (ibid.: 74).

De esta forma, termina aceptando que cierta forma de “planificación” del Estado sobre el mercado “será a veces inevitable” (idem). Según el austríaco:

La expresión *laissez-faire* describe de manera muy ambigua y equívoca los principios sobre los que se basa una política liberal. Por lo demás, no hay Estado que no tenga que actuar, y toda acción del Estado interfiere con una cosa o con otra. (Ibid.: 99)

En el capítulo 4, intitulado precisamente “La inevitabilidad de la planificación”, Hayek critica la tesis marxista (iniciada por Lenin) sobre la inevitabilidad histórica de la fase monopolística del capitalismo avanzado y rechaza la “planificación centralizada” (ibid.: 75-78 y ss.). Sin embargo, realiza una defensa del principio de la competencia para alcanzar la coordinación espontánea del mercado:

Lejos de ser propia para condiciones relativamente sencillas tan solo, es la gran complejidad de la división del trabajo en las condiciones modernas lo que hace de la competencia el único método que permite efectuar adecuadamente aquella coordinación. (Hayek, 2008: 78)

La respuesta a las condiciones de monopolio no puede ser una planificación total del Estado, ya que “nadie puede contrapesar conscientemente todas las consideraciones que entran en las decisiones de tantos individuos” (ibid.: 79). En este sentido, para Hayek, la competencia es un principio irrenunciable, el único que, a través del sistema de precios, permite a los empresarios “ajustar sus actividades a las de sus compañeros” (idem):

Lo importante aquí es que el sistema de precios solo llenará su función si prevalece la competencia, es decir, si el productor individual tiene que adaptarse él mismo a los cambios de los precios y no puede dominarlos. Cuanto más complicado es el conjunto, más dependientes nos hacemos de esta división del conocimiento entre individuos, cuyos esfuerzos separados se coordinan por este mecanismo impersonal de transmisión de las informaciones importantes que conocemos por el nombre de sistema de precios. (Idem)

De este modo, mediante el supuesto mecanismo de “coordinación automática” de los individuos del régimen de competencia, se garantizaría un sistema de precios eficaz y en equilibrio.

De manera tal que, a pesar de sus postulados espontaneístas, Hayek reconocía la importancia de tener un sistema jurídico-formal permanente y aceptaba ciertas intervenciones selectivas del Estado para evitar los monopolios y preservar la competencia. Es decir, el Estado únicamente podía intervenir sobre el mercado

para marcar las reglas de juego generales y garantizar su correcto funcionamiento (libre).

La cuestión de los monopolios en Friedman

Milton Friedman, exponente clave de la escuela de Chicago, coloca el eje en la crítica a la emisión monetaria como causante único de la inflación. Su más famosa tesis afirma que la inflación “es siempre y en todos los sitios un fenómeno monetario” (Friedman y Friedman, 2004: 357). Aunque también defiende un proyecto de “libertad total de comercio”, que debía “hacerse a escala mundial” (ibid.: 82-83). En *Libertad de elegir* (publicado por primera vez en 1979) el economista estadounidense (junto con su esposa Rose) critica los aranceles, el sistema de seguridad social, la intervención del Estado en la ciencia y en la educación, el pago de impuestos y la burocracia, y aboga por un sistema de libertad económica, contra la interferencia estatal.

Sin embargo, en el apartado “El papel del Estado”, del capítulo 1, Friedman retoma a Smith y menciona cuatro “deberes” esenciales del Estado: “la protección de los individuos de una sociedad de la violencia”, la “adopción de reglas de juego generales” (en particular, para defender la propiedad privada), el “destinado a preservar y a reforzar una sociedad libre” (mantenimiento de calles, autopistas y obras públicas que no son de interés o no son rentables para los individuos particulares, molestias de humo y ciertos efectos externos demasiado caros o que generan efectos sobre terceros) y “proteger a los miembros de la comunidad que no se pueden considerar como individuos responsables” (locos y niños) (Friedman y Friedman, 2004: 50-57).

94

Según Friedman, “nuestros cuatro deberes del Estado tienen realmente una grandísima importancia” (ibid.: 57). Dicho esto, el mismo Friedman es muy prudente cuando se refiere a las funciones fácticas de los gobiernos y advierte del peligro de sus “abusos” para la libertad económica. Aclara que en cada caso particular “hay que hacer un balance de los pros y los contras” de estos principios (idem). Sin embargo, en los siguientes capítulos se dedica a defenestrar al Estado social, por lo que sus salvedades iniciales sobre los deberes básicos del Estado actúan más como una estrategia argumentativa.

En relación al tema de los monopolios, Friedman afirma que:

Todo lo que impide que los precios expresen libremente sus condiciones de la oferta y de la demanda obstruye la transmisión de información correcta. El monopolio privado constituye un ejemplo de ello. No impide la transmisión de información a través del sistema de precios, pero falsea la información transmitida. (Ibid.: 37)

Friedman rechaza la tesis de la “competencia perfecta” y señala que todo productor ejerce influencia sobre el precio del producto. Destaca tres fuentes del poder de monopolio: debido a consideraciones técnicas que hacen más eficiente y provechoso el tener una sola empresa en vez de muchas, por la ayuda estatal directa o indirecta a través de aranceles, legislación tributaria y laboral, y las formas de confabulación privada, que suelen contrarrestarse con las leyes antitrust (Palley, 2014: 142-143).²³

Estas críticas, que habilitan la intervención “subsidiaria” del Estado, son las que el anarcocapitalismo rechaza expresamente. De allí que Rothbard critique por derecha a Friedman, ya que este:

Sostiene la libertad en oposición a la intervención estatal como tendencia general, pero en la práctica permite una miríada de excepciones dañinas, excepciones que sirven para viciar al principio casi en su totalidad, sobre todo en los asuntos policiales y militares, en la educación, en los impuestos, en el bienestar, en las “externalidades”, en las leyes antimonopolio, el dinero y el sistema bancario. (Rothbard, 2013: 44)

²³ En otro texto, Friedman también reconoce que hay funciones importantes que deben ser realizadas por el Estado, como mantener la ley y el orden y participar en obras públicas. En particular, destaca que en el neoliberalismo el Estado tiene que establecer las condiciones formales para garantizar la libre competencia y prevenir el monopolio, de manera tal que el sistema de precios pueda operar con eficacia. En este sentido, reconoce la importancia de las leyes antimonopolio (conocidas como leyes Sherman) de Estados Unidos (Friedman, 1951).

Veamos ahora la lectura que hace Milei sobre estas cuestiones en *El camino del libertario*.

Milei: el camino del libertario

En *El camino del libertario* Milei adhiere a un modelo de capitalismo anarconeo liberal asentado en la defensa irrestricta de la “propiedad privada”, el “mercado libre” y la “competencia”. Este modelo se basaría en la “división del trabajo” y la “cooperación entre capitalistas y trabajadores” (Milei, 2022: 139-143). Milei afirma que “las remuneraciones que determina el mercado libre de intervención son las justas” (ibid.: 154) y relaciona las “ideas de la libertad” con “un conjunto de valores morales superiores que nos traerán mayor prosperidad, bienestar, salud, felicidad y paz” (ibid.: 67). Los empresarios dueños de los medios de producción serían “benefactores sociales” que se dedican a “satisfacer las necesidades” de los consumidores con “su propio esfuerzo y producción al servicio de sus semejantes” (ibid.: 152-153).

En el marco de este rechazo a la teoría del valor marxista y la defensa del liberalismo económico extremo, para Milei no habría condiciones históricas originarias que, a través del Estado, permitieron la apropiación privada violenta de los bienes públicos y la acumulación ampliada de capital, formas de rerregulación estatal en favor del capital y relaciones sociales que implican un intercambio desigual de tiempo de trabajo socialmente necesario dedicado a la producción, por mercancías que se objetivan fetichistamente como “cosas” a través del “equivalente general” del dinero y se valorizan en la circulación de capital (Marx, 2021).²⁴

Siguiendo textualmente a Rothbard, Milei considera que el Estado es una “organización criminal” y el principal “agresor” contra el derecho a la propiedad privada, en todo tiempo y lugar:

²⁴ “El comportamiento puramente atomístico de los hombres en su proceso social de producción, y por consiguiente la figura de cosa que revisten sus propias relaciones de producción, se manifiesta ante todo en que los productos de su trabajo adoptan en general la forma de mercancías. El enigma que encierra el fetiche del dinero no es más, pues, que el enigma, ahora visible y deslumbrante, que encierra el fetiche de la mercancía” (Marx, 2021: 113).

Para los libertarios, el Estado es el agresor supremo, el eterno, el mejor organizado. El Estado es una organización criminal. Lo son todos los Estados y en todas partes, ya sean democráticos, dictatoriales o monárquicos. (Milei, 2022: 178)

Si el mercado libre es el reino de los cielos y el Estado es el “agresor supremo”, ¿qué plantea Milei frente al problema fáctico de los monopolios capitalistas que muestran las fallas de mercado y ponen en cuestión las premisas de la competencia libre?

El (no) problema de los monopolios, la ausencia de fallas de mercado y el (no) papel correctivo del Estado en Milei

A diferencia de Adam Smith y David Ricardo, los economistas neoclásicos paretianos, e incluso Hayek y Friedman, Rothbard no considera que los monopolios sean perjudiciales. Incluso son positivos, siempre y cuando no sean fijados por el Estado. En *El camino del libertario* (2022), Milei sostiene que habría un “desvío” de los economistas neoclásicos paretianos. Según Milei, la teoría de los ciclos reales –a partir de premisas neoclásicas– comparte un mismo problema derivado del concepto de Óptimo de Pareto: la aceptación de que existen “fallos de mercado”. Esto los conduce a reconocer la necesidad de una intervención “correctiva” del Estado. Esto abre la posibilidad a una especie de intervención estatal ascendente que –en un salto argumental– conduciría al peligro “socialista”:

El problema, desde mi punto de vista, se encuentra en que dicho análisis está construido sobre el paradigma neoclásico y, cuando se da ingreso a los fallos del mercado, ahí se abre la caja de Pandora socialista (sic). (Ibid.: 29)

Milei sostiene que Hayek lo llevó a observar este problema dentro del paradigma neoclásico²⁵ (replicado por la microeconomía matemática):

²⁵ Sin embargo, vimos que Hayek criticaba a los monopolios y reconocía la importancia de que el Estado intervenga de modo “prudente” para garantizar la competencia entre los privados. Milei no retoma estos aspectos. En cambio, parece basarse aquí en von Mises, para quien “si el gobierno no se detiene en su intervención (económica), finalmente llegará un punto en el que todos los precios, los salarios, los tipos de interés, en pocas palabras: todas las cosas en el sistema económico total son fijadas por él. Y esto es, simplemente, socialismo” (von Mises, 2014: 63-64).

Ahí empiezo a ver no solo los problemas de la economía neoclásica, sino que, además, internalizo cómo personas que se consideran liberales, al abrazar la estructura neoclásica, terminan siendo funcionales al socialismo. (Ibid.: 55)

Si para la microeconomía neoclásica el libre mercado conduce a un “equilibrio” conocido como “Óptimo de Pareto” (en el que se sigue una lógica *win-win*), la presencia de monopolios y “estructuras de mercado concentradas” representa “un desvío desde el tan ansiado óptimo” (ibid.: 50).²⁶ Esto se debe a que restringen la producción, lo que afecta la eficiencia y la competencia. Sin embargo, para Milei la tasa de crecimiento mundial de la economía y la reducción “fenomenal” de la pobreza bajo el capitalismo sería una muestra de que el *laissez-faire* conduce al bienestar general. De este modo, la crítica a los monopolios y a las economías concentradas carecería de sentido:

¿Cómo carajo puede ser que los economistas pensemos que los monopolios son malos o que las estructuras concentradas son malas, si la evidencia empírica muestra que trajeron un nivel de bienestar fenomenal? (...) La teoría económica dice que las estructuras de mercado concentradas son malas para el bienestar. Y mirá los datos. Rendimientos crecientes y una caída fenomenal de la pobreza. (Ibid.: 51)

Milei no muestra ningún dato concreto sobre los “rendimientos crecientes” y la “caída fenomenal de la pobreza”. En cambio, niega las fluctuaciones cíclicas y las depresiones históricas del capitalismo (guerras mundiales, crisis de Wall Street de 1929, crisis financiera de 2008-2010). Tampoco hace referencia al enorme incremento que hubo en la desigualdad en la distribución de la riqueza, sobre todo a partir de los años 80 y 90 del siglo pasado (Piketty, 2014), ni a las fuertes desigualdades socioeconómicas entre países centrales y periféricos (y dentro de ellos, a partir de la brecha de género y la discriminación racial).

²⁶ En la teoría del Óptimo de Pareto una política sería buena si a alguno le va mejor (en términos de bienes capaces de satisfacer necesidades) y a ninguno le va peor. Rothbard critica a los economistas utilitaristas que se basan en este criterio, ya que implica invocar un “principio de unanimidad” que se apoya en un juicio de valor sobre el statu quo existente (Rothbard, 1999: 3).

En cambio, señala a continuación que, a partir de la lectura de *El hombre, la economía y el Estado* de Rothbard, en particular del capítulo “Monopolio y competencia”, descubrió que la existencia de monopolios no sería mala. De hecho, el monopolista sería un “benefactor social”, ya que se trata de una empresa que realizó mejoras tecnológicas o innovaciones, y esto le permitió brindar un mejor servicio a los consumidores y a un menor precio:

Pensemos en diez empresas que venden celulares. De pronto una hace un desarrollo que le permite ofrecer el mejor celular al menor precio ¿Cuál es el resultado? Las restantes nueve empresas quiebran. Ahora hay una sola empresa. Un monopolio. No intentes autoconvencerte de que es malo. No lo es. Ese monopolio es un benefactor social, hay que aplaudirlo de pie (sic). Darme cuenta de esto fue un shock fenomenal sobre mi forma de pensar. Ahí nació el austríaco.²⁷ (Milei, 2022: 52)

Milei también menciona un análisis sobre el mercado telefónico durante los 90 en la Argentina como un mercado “disputable”, que, aunque limitado a un caso específico de servicios, permitiría generalizarlo al conjunto de los monopolios y explicar la presencia de un equilibrio óptimo:²⁸

²⁷ Milei equipara al austríaco con el libertario. Esto tiene lógica por las continuidades ideológicas que existen entre Rothbard, von Mises y Hayek. Sin embargo, mientras que von Mises defiende el uso del monopolio estatal de la violencia para garantizar el orden público y la función del Estado de recaudación impositiva (von Mises, 2011, 2014), Hayek, en particular en *Camino de servidumbre*, tampoco defiende un anarquismo antiestatista, sino un Estado que marque las reglas de juego y garantice la competencia, defienda la propiedad privada, recaude impuestos de modo eficiente y brinde servicios básicos en los que el mercado no desee participar (Hayek, 2008).

²⁸ Aunque Milei eligió un ejemplo específico debido a los problemas en la prestación de la telefonía pública en Argentina durante el monopolio estatal de Entel, la privatización de este servicio en 1990 generó un mercado oligopólico con escasa innovación tecnológica en relación a los estándares internacionales. Además, Telefónica y Telecom se beneficiaron de la intervención rereguladora del Estado que licuó la deuda de la empresa previo a la privatización y permitió un aumento de las tarifas en más del 700% (pese a la existencia de precios tope), luego fijó tarifas dolarizadas y una indexación de las mismas (que contradecía lo estipulado en la Ley de Convertibilidad de 1991), lo que generó rentas extraordinarias para las dos empresas adjudicatarias y sus socios locales. Para un detallado análisis de esta privatización, ver Abeles, Forcinito y Schorr (2001).

Que un mercado sea disputable quiere decir que se puede alcanzar un Óptimo de Pareto, en la lógica de la economía neoclásica, aun cuando hubiera una sola empresa garantizando la libre entrada y salida. (Ibid.: 58)

Para entender esta lógica de pensamiento debemos considerar que, al igual que Rothbard, Milei parte de la premisa de que todo empresario “está sujeto a la soberanía de los consumidores” (ibid.: 162). En ese marco, “las pérdidas y las ganancias dependen pura y exclusivamente de la capacidad e incapacidad del empresario para adaptar la producción a la demanda de los consumidores” (ibid.: 163). Además, los individuos no disponen de información completa. Esto implica que no hay un equilibrio general y un conocimiento perfecto. Milei vincula el mercado con un “proceso de descubrimiento, en el que cada precio pagado o cada ingreso percibido son parte de un sistema” (ibid.: 156).

El “éxito del mercado” se relaciona con la “capacidad de generar descubrimientos”, por lo que se trataría de un proceso de ajuste “espontáneo” que, progresivamente, conduce “a disipar cada vez más esas brumas de ignorancia” (ibid.: 157). De este modo, aunque no hay un equilibrio perfecto y permanente *a priori* (ya que la información de los agentes es limitada), existiría una tendencia, a través del proceso de descubrimiento y cooperación voluntaria del mercado, que conduciría finalmente a un equilibrio similar al óptimo paretiano.²⁹

En otras palabras, pese a sus críticas, Milei termina aceptando la misma lógica neoclásica del equilibrio óptimo del mercado para justificar los monopolios. A partir de estas premisas, concluye que “los fallos de mercado no existen”, los monopolios no son perjudiciales y, por lo tanto, nunca está justificada la intervención estatal sobre el mercado:

Estoy convencido de que los fallos del mercado no existen. Cuando alguien sostiene que está frente a un fallo de mercado y resulta necesaria la intervención del Estado

²⁹ En este punto en particular, Milei también parece retomar aportes del anarcocapitalista Israel Kirzner. A diferencia de Schumpeter, Kirzner considera que la “innovación” del empresario “coordina los planes de los distintos agentes económicos” y no constituye un “factor de desequilibrio” (Sarjanovic, 1989).

le sugiero que haga dos ejercicios: 1) antes de culpar al mercado le sugiero que se fije si no está el Estado estorbando en el medio, siendo el origen del problema, y 2) si el Estado no está estorbando, sugiero que vaya y estudie mejor lo que está mirando, porque lo está haciendo mal ¿Le parece una visión fundamentalista? Lo siento por usted. Cuando uno entiende que el mercado es un proceso de cooperación social en el cual se intercambian derechos de propiedad de modo voluntario, la careta del intervencionista se cae. (Ibid.: 55-56)

En el capítulo intitulado “Capitalismo, socialismo y la trampa neoclásica”, Milei retoma el debate con los economistas neoclásicos de la línea paretiana y sus derivaciones:

Mi tesis central es que, aun cuando haya neoclásicos que son en buena ley y se autodefinen como liberales, la formación académica asociada al paradigma mencionado termina siendo funcional a la causa socialista. (Ibid.: 113)

En específico, cuestiona “los fundamentos del análisis neoclásico que, bajo la forma de fallos de mercado, abre la caja de Pandora del intervencionismo y, con ello, el avance socialista” (idem). Milei replica la argumentación sobre el “progreso tecnológico” y los supuestos “rendimientos crecientes a escala” del capitalismo de los “últimos 250 años” (ibid.: 114-119).³⁰ La conclusión a partir de estas premisas (reduccionistas) es que los economistas neoclásicos (Walras, Pareto) y sus derivaciones en la microeconomía realizaron un “desvío” del “verdadero” liberalismo (el austríaco, en la línea de Menger-von Mises-Hayek)³¹ y postularon la existencia de “fallos de mercado” que abren la puerta a la creciente intervención del Estado y al peligro “socialista”:

³⁰ Sin embargo, el monumental análisis de Piketty mostró que “en la historia, no existe ningún ejemplo de un país que se encuentre en la frontera tecnológica mundial y cuyo incremento de la producción por habitante sea constantemente superior al 1,5%” (Piketty, 2014: 111).

³¹ Aunque Milei agrupa a Menger, von Mises y Hayek, existen diferencias teóricas, metodológicas y epistemológicas entre ellos. Al respecto, ver Sarjanovic (1989).

Todo el programa de investigación neoclásico basado en la maximización sujeta a restricciones y puesto en un formato matemáticamente inapropiado permite explicar el desvío neoclásico. Es más, aún para economistas que son verdaderos liberales en su forma de pensar, el paradigma en cuestión los empuja, bajo la presencia de los “fallos de mercado”, a buscar un “sustento razonable para la intervención del Estado”, lo que a la postre pone en marcha la maquinaria de intervención creciente, que con tanta claridad vislumbró Friedrich Hayek en su libro *Camino de servidumbre*.³² (Ibid.: 120-121)

Milei ensaya una explicación-justificación de su lógica de pensamiento ultraortodoxa y la encuentra en la visión optimista (y evolucionista) del mercado como ordenador “espontáneo” que se remonta, paradójicamente,³³ a dos conceptos claves de Adam Smith: los “rendimientos crecientes” y la “mano invisible”. Para justificar los “rendimientos crecientes” menciona el ejemplo smithiano de la “fábrica de alfileres” que aumenta su productividad por la división social del trabajo. En cuanto a la famosa “mano invisible”, usa esta metáfora de la “cooperación social bajo orden espontáneo”, por la cual “basados en la cooperación social, los individuos, guiados por su propio interés, contribuyen a la maximización del bienestar general” (ibid.: 119).

La clave del “desvío” neoclásico y su funcionalidad con el “socialismo” se encontraría en el intento de “alinear” la “mano invisible” de Smith con el concepto de Óptimo de Pareto. Este último:

Busca mejorar instancias mejorables para los individuos sin que eso implique empeorar a nadie. Y cuando esas posibilidades de mejora se agotan, se señala que

³² Milei menciona como “cita de autoridad” (Maingueneau, 1980) a Hayek. Sin embargo, aunque el austríaco alerta sobre el peligro de una intervención creciente del Estado y su supuesta relación con el “totalitarismo”, hemos visto que en *Camino de servidumbre* acepta ciertas formas de intervención estatal para evitar los monopolios y garantizar la libre competencia. Esta es, posiblemente, la principal diferencia entre Hayek y los anarcocapitalistas.

³³ Decimos paradójicamente, ya que Smith criticaba a los monopolios por sus efectos perjudiciales para la competencia (Smith, 1794: 103). Aquí Hayek está más cerca de Smith que Rothbard, si bien Hayek buscaba que el Estado planifique (con prudencia) la competencia privada y Smith contraponía el Estado con el mercado.

se encontró el Óptimo de Pareto (...). Sin embargo, el problema surge cuando se asocia la idea del Óptimo de Pareto en una economía con producción con la idea de la mano invisible, en un contexto de optimización matemática mal diseñado conceptualmente desde el lado productivo. (Ibid.: 129-130)

Milei señala que, en esas circunstancias, se puede comprender la funcionalidad de la economía matemática neoclásica³⁴ y sus intervenciones “correctivas” del Estado sobre el mercado, con el socialismo y el keynesianismo:

(Ahora) estamos en condiciones de abordar por qué la tradición neoclásica termina siendo funcional al socialismo y, sin buscarlo, se asocia y se vuelve cómplice de los distintos tipos de keynesianos en la destrucción del orden de mercado. Desde mi punto de vista, el tema se desvía cuando, con la introducción de la matemática en la economía, junto con el concepto del Óptimo de Pareto, se intenta alinear la idea de la mano invisible. (Ibid.: 129)

Según Milei, el problema surge cuando se relaciona esta tesis del equilibrio óptimo paretiano con la “realidad” empírica de altos índices de crecimiento y rendimientos crecientes en condiciones de no convexidades (estructuras de mercado concentradas) y se reclama la intervención del Estado para solucionar los “fallos de mercado”³⁵ y los rendimientos marginales decrecientes.³⁶ Se trata de:

³⁴ Milei señala que “cuando aparece la escuela neoclásica, hay una línea académica que va por el carril de Menger y otra que va por el carril de la matematización de la economía” (Milei, 2022: 124). Adhiriendo a la línea austríaca, la crítica de Milei es a los usos de la microeconomía y las matemáticas y, en particular, al Óptimo de Pareto, y no al conjunto de la escuela neoclásica.

³⁵ Las fallas de mercado para la teoría neoclásica están asociadas a “no convexidades”, bienes públicos”, “externalidades” en consumo y producción y “presencia de información asimétrica” (ibid.: 131-132). Milei solo aborda las no convexidades.

³⁶ La crítica aquí no es solo a Pareto, sino también al pesimismo de Malthus (ibid.: 121-123). Malthus sostenía que, una vez que toda la tierra se poblase de habitantes y desaparecida la frontera de las tierras vírgenes, la nueva mano de obra se apiñaría en los suelos ya cultivados. En esas condiciones, la población aumenta y también el producto nacional, pero este último no puede crecer proporcionalmente a la primera, porque al añadir más mano de obra a una misma cantidad de tierra, cada obrero tiene menos tierra con la que trabajar y entra en vigencia la “ley de rendimientos decrecientes” (Samuelson, 1970: 838).

Un mundo maravilloso, a no ser por su carencia de validez empírica, ya que los últimos 250 años han sido prueba de la existencia de rendimientos crecientes. Y entonces es ahí cuando aparece “el problema” de las no convexidades que, frente al daño que causan al Óptimo de Pareto, reclama la corrección por parte del Estado de los “fallos de mercado”. (Ibid.: 131)

En el capitalismo de los últimos 250 años no habría “rendimientos marginales decrecientes” y tampoco “fallos de mercado” que den “un sustento razonable para la intervención del Estado” (ibid.: 121). Al contrario, la “división del trabajo” conllevaría a “una suba significativa del nivel de productividad” y a “rendimientos crecientes a escala” (ibid.: 119). Debido a estos rendimientos crecientes, junto con la fenomenal reducción de la pobreza extrema, la conclusión de Milei es que los monopolios serían positivos:

¿Cómo puede ser que la economía neoclásica afirme que los monopolios son malos, si en dicho proceso el nivel de pobreza extrema en el planeta pasó del 95% al 5%, en medio de un aumento de la prosperidad nunca visto en la historia de la humanidad? (Ibid.: 132)

Sin embargo, dejando de lado por el momento la relación entre monopolios y fallas de mercado, no es cierto que la economía de los últimos 250 años siguió una línea progresiva de rendimientos crecientes a escala. Por el contrario, hubo diferentes ciclos económicos con fuertes fluctuaciones y etapas muy recesivas, incluso con profundas depresiones (Samuelson, 1970; Piketty, 2014). Las políticas de liberalización del sistema financiero internacional también generaron sucesivas crisis que expresan su elevada volatilidad, desde la crisis de la deuda en México en 198, hasta la crisis mexicana (1994-1995), la asiática (1997-1998), la rusa (1998), la brasileña (1999) y la Argentina (2001-2002) (junto con la más reciente en Estados Unidos, 2008-2010) (Puyana Ferreira, 2002).

Además, como lo ha mostrado Piketty (2014), en un riguroso estudio de historia económica a escala mundial, el aumento general de la productividad no generó un bienestar general, sino que intensificó la concentración de la riqueza y las desigualdades, tanto en los ingresos salariales de los/las trabajadores como en

relación con los patrimonios del capital³⁷ (en particular, del 10% más rico). La misma fluctuación la podemos observar en la Argentina en relación con las tasas de crecimiento y de pobreza. Durante la segunda etapa del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1958-1975), la evolución del PBI “estuvo regida por sucesivos ciclos (denominados ‘ciclos cortos’) caracterizados por expansiones y crisis periódicas” (Basualdo, 2019: 68). La literatura definió como ciclos de *stop and go* (ciclos de expansión (*go*) y contracción (*stop*)) estas fluctuaciones del desarrollismo.

Además, en los 90 la intervención rerreguladora del Estado promovió la formación y persistencia de oligopolios privados, al tiempo que crecía la concentración del ingreso, el desempleo, la desigualdad, pobreza y marginalidad social. Nochteff (1995) mostró que las privatizaciones del menemismo generaron monopolios y oligopolios capitalistas “no innovadores” y “no transitorios” que obtuvieron “cuasi-rentas” de privilegio. A su vez, en algunas privatizaciones oligopólicas (electricidad, trenes) hubo falta de inversión e ineficiencia de las empresas adjudicatarias (Thwaites Rey, 2003). De este modo, la autorregulación del mercado y la supuesta “prosperidad” asociada al neoliberalismo, son fantasías ideológicas sin asidero con la realidad.

Volviendo a Milei, a partir de la premisa sobre los rendimientos crecientes y la autorregulación espontánea del mercado, critica la “planificación central” de los sistemas “socialistas”,³⁸ que buscan “intervenir todos los precios de la economía, cayendo en la verdadera arrogancia de creer que pueden determinarlos” (Milei, 2022: 126). En *La fatal arrogancia*, Hayek critica las formas de “planificación” centralizada del Estado con el argumento de que es imposible aprehender la totalidad

³⁷ En este sentido, “más allá de la cuestión de la volatilidad a corto plazo”, el crecimiento económico “no garantiza ninguna armonía particular a nivel de la distribución de las riquezas y, en particular, de ninguna manera supone la desaparición, ni siquiera la disminución, de la desigualdad de la propiedad del capital” (Piketty, 2014: 255). En otras palabras, crecimiento económico (y difusión de los conocimientos) no implica necesariamente desarrollo ni “derrame” social.

³⁸ Milei realiza la misma simplificación de Hayek (2008), para quien el socialismo es igual a un “colectivismo” que busca la “socialización de todos los medios de producción”, la “planificación” total de la economía o el “estatismo” puro, además de considerarlo incompatible con cualquier forma de liberalismo.

del conocimiento y controlar todas las variables para tomar una decisión racional. Como los resultados “dependen de tal número de circunstancias que ninguna mente sería capaz de aprehenderlos en su integridad”, si se quisiera intervenir de manera “deliberada” en el “orden espontáneo” del mercado, ello afectaría el “correcto funcionamiento del orden” (Hayek, 1990: 143).

Milei retoma estas críticas simplistas (por el cual toda intervención estatal sobre el mercado sería igual a un intento de planificación total de la economía) para negar las fallas de mercado y defender los monopolios capitalistas aunque, como vimos, Hayek no asume la misma lógica extremista de Milei. En este punto, dice Milei, aparece nuevamente Rothbard para “destrabar” la discusión (Milei, 2022: 132).

Siguiendo al anarcocapitalista, Milei sostiene que el monopolio es positivo siempre y cuando no haya sido fijado por el Estado. El problema, entonces, no es el monopolio en sí, sino si fue establecido de manera “coercitiva” (regulada) por el Estado o de forma “libre” y “voluntaria” por los individuos en el mercado:

No importa si hay uno o millones de oferentes, sino que lo relevante es si hay libertad o coerción. Así, para el caso del mercado libre, consumidores y productores regulan sus actos en cooperación voluntaria. Por lo tanto, no tiene sentido hablar de precios de monopolio (como sinónimo de “altos” precios y restricción de la producción) cuando no existe coerción y el acceso al mercado es libre (...). En función de ello, el monopolio, salvo que sea el resultado de la acción violenta del Estado, nada tiene de malo. (Ibid.: 133).

De este modo, solo el monopolio estatal sería negativo. Incluso, Milei sostiene que, si un “productor” se queda con todo el mercado de forma monopólica sin la intervención del Estado, sería una muestra de que fue “exitoso” en brindar un producto de mejor calidad y a menor precio, por lo que se trataría, en realidad, de un “benefactor social”:

En el marco de intercambios libres, la situación en la cual un productor se queda con todo el mercado es resultado de haber sido exitoso en satisfacer las necesidades

de su prójimo, brindándole un producto de mejor calidad a menor precio (...). Por lo tanto, aquel que mediante el uso de instrumentos legítimos ha quedado como único productor, lejos de ser un tirano, es un benefactor social y, en cuanto deje de satisfacer las necesidades de su prójimo, quebrará. (Idem)

La conclusión a la que llega Milei a partir de estas premisas anarcocapitalistas es que los monopolios establecidos voluntariamente por el mercado no reducen la producción, sino que son una fuente de “progreso” y no deben ser controlados por el Estado y la “casta” de políticos:

Así, ningún daño causaría sobre la economía, al tiempo que la presencia de rendimientos crecientes constituye una fuente de crecimiento que amplifica el bienestar. Por lo tanto, la presencia de los monopolios en un contexto de libre entrada y salida es una fuente de progreso, y la obsesión de los políticos por controlarlos, como siempre ocurre, solo termina dañando a los individuos que se buscó ayudar. (Ibid.: 134)

De modo tal que “intentar intervenir dichos monopolios surgidos de la libre entrada y salida competitiva solo generará daños” (ibid.: 136).

Conclusiones

Milei adhiere a una ideología anarconeoliberal que define el Estado como una organización criminal y su mayor enemigo. Además, niega las fallas de mercado, rechaza las fluctuaciones del capitalismo y los precios de monopolio. De este modo, el Estado nunca puede intervenir para regular los monopolios. El monopolista, de hecho, sería un “benefactor social”, ya que satisface necesidades de los consumidores, realiza mejoras tecnológicas y ofrece bienes y servicios de mejor calidad a un menor precio. Si bien no hay un equilibrio general *a priori*, considera que, en el proceso de descubrimiento y cooperación voluntaria entre los individuos, el mercado tiende a una creciente eficiencia y a un equilibrio autorregulado. Bajo esta lógica simplista, fuertemente influida por la teoría anarcocapitalista de Rothbard, Milei niega –además del rol central del Estado, por acción u omisión, en la constitución y mantenimiento de los monopolios y oligopolios capitalistas– las

externalidades que generan sobre terceros (y sobre el medio ambiente), la presencia de información asimétrica y propaganda comercial que manipula a los consumidores con información falsa o errónea y la existencia de bienes comunes y servicios esenciales (como la atención de salud y la educación básica) que política, social y éticamente no pueden quedar únicamente en manos de intereses privados de mercado. A su vez, pretende justificar y naturalizar el poder de las megaempresas monopólicas y oligopólicas para aumentar abusivamente los precios, restringir la producción, provocar desabastecimiento, destruir la competencia y generar una acumulación ilimitada de capital.

Bibliografía

- Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M. (2001). *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado*. Buenos Aires: FLACSO-UNQ.
- Basualdo, E. (2019). *Fundamentos de economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cantamutto, F. y Manzo, A. (2024). “Deuda, ajuste fiscal y reformas estructurales en el gobierno de Milei”. *Derecho y Ciencias Sociales*, n° 1, 215-241.
- Courtés, J. (1997). *Análisis semiótico del discurso. Del enunciado a la enunciación*. España: Gredos.
- Dardot, P. y Laval, C. (2021). *Dominar. Estudio sobre la soberanía del Estado en Occidente*. España: Gedisa.
- Davies, W. y Gane, N. (2021). “Post-Neoliberalism?”. *Theory, Culture & Society*, n° 38.
- Fair, H. (2009). “Las falacias del modelo neoliberal. Consideraciones a partir del caso argentino en los ‘90”. *OIKOS*, n° 28, 215-246.
- ____ (2021). “Teoría y práctica del neoliberalismo”. *Papel Político*, n° 26, 1-26.
- Friedman, M. (1951). “Neo-Liberalism and its prospects”. *Farmand*, n° 17, 89-93.
- Friedman, M. y Friedman, R. (2004). *Libertad de elegir*. España: RBA.

- Guerrero, D. (2008). *Historia del pensamiento económico heterodoxo*. Buenos Aires: RyR.
- Hayek, F. (1990). *La fatal arrogancia*. Madrid: Unión Editorial.
- ____ (2008). *Camino de servidumbre*. Madrid: Unión Editorial.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Lenin, V. (1946). *El imperialismo. Fase superior del capitalismo*. Buenos Aires: Lautaro.
- Maingueneau, D. (1980). *Introducción a los métodos de análisis del discurso*. Francia: Hachette.
- Marx, K. (2021). *El capital. Tomo 1*. México: Siglo XXI.
- Milei, J. (2022). *El camino del libertario*. España: Planeta.
- Nochteff, H. (1995). "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina". En Azpiazu, D. y Nochteff, H. (eds.), *El desarrollo ausente* (21-156). España: Norma-FLACSO.
- Nozick, R. (1990). *Anarquía, Estado y utopía*. México: FCE.
- Palley, T. (2014). "Economía y economía política de Friedman". *Investigación económica*, n° 73, 3-37.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Puyana Ferreira, J. (2002). "Liberalización de flujos de capital y su efecto en la economía mundial". En AA.VV., *Consecuencias financieras de la globalización* (23-53). México: Porrúa.
- Robinson, J. (1974). *El fracaso de la economía liberal*. México: Siglo XXI.
- Rothbard, M. (1999). "Algunas teorías alternativas sobre la libertad". *Libertas*, n° 31.
- ____ (2011). *El hombre, la economía y el Estado*. Madrid: Unión Editorial.

- ____ (2013). *Hacia una Nueva Libertad: el Manifiesto Libertario*. Madrid: Unión Editorial.
- Samuelson, P. (1970). *Curso de economía moderna*. España: Aguilar.
- Sarjanovic, I. (1989). "El mercado como proceso: dos visiones alternativas". *Libertas*, n° 11.
- Smith, A. (1794). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. Tomo I*. Valladolid: Oficina de la Viuda e Hijos de Santander.
- Stefanoni, P. (2024). "¿De Milei al mileísmo?". *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/de-milei-al-mileismo/>.
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Torme, M. (2022). "¿Liberales? Acerca de la política y la teoría en los libertarios argentinos". *Hic Rhodus: Crisis capitalista, polémica y controversias*, n° 21, 59-72.
- von Mises, L. (2011). "El mercado". *La acción humana* (313-394). Madrid: Unión Editorial.
- ____ (2014). *Política Económica*. Madrid: Unión editorial.



 **realidad
económica**

Nº 374 AÑO 55

16 de agosto al 30 de septiembre de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 111 a 144

ECONOMÍA DISTRIBUTIVA NACIONAL

Coparticipación Federal de Impuestos. Historia y prospectiva de un conflicto fiscal

Rubén Manasés Achdjian*

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), licenciado en Ciencia Política (UBA) y especialista de posgrado en Administración Financiera del Sector Público (UBA). Titular de la materia "El Estado local y la fiscalidad", Maestría en Ciudades, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA), Ciudad Universitaria de Buenos Aires, pabellón 3, Av. Costanera 2160 (C1428), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, ruben.achdjian@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2025

ACEPTACIÓN: julio de 2025



Resumen

El artículo analiza el funcionamiento del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina desde herramientas teórico-conceptuales aportadas por la sociología del conflicto y la teoría del juego social. En este orden de ideas, el texto propone el abordaje de las siguientes preguntas. ¿Cómo se originaron los mecanismos legales empleados por el gobierno nacional y las provincias argentinas para distribuir la renta fiscal federal? ¿Por qué el Congreso omitió sancionar una nueva ley de CFI, pese al mandato constitucional que así lo obligaba y a las recomendaciones de la extensa literatura existente sobre federalismo fiscal? ¿Es posible que los enfoques teóricos denominados “conflictivistas” ofrezcan alguna alternativa para allanar esta cuestión?

Palabras clave: Coparticipación Federal de Impuestos – Laberinto fiscal – Reforma impositiva – Federalismo fiscal – Modelos de reparto fiscal

Abstract

Federal Tax Revenue Sharing. History and Prospects of a Fiscal Conflict

This article examines the operation of Argentina’s Federal Tax Revenue Sharing system using theoretical and conceptual tools drawn from conflict sociology and the theory of social games. It seeks to address the following questions: How did the legal mechanisms employed by the national government and the provinces to distribute federal tax revenues originate? Why has Congress failed to enact a new Federal Tax Revenue Sharing Law, despite the constitutional mandate to do so and the recommendations of extensive literature on fiscal federalism? Could “conflictivist” theoretical approaches provide an alternative path to resolving this long-standing issue?

Keywords: Federal Tax Revenue Sharing – Fiscal labyrinth – Tax reform – Fiscal federalism – Fiscal distribution models

Introducción

La Coparticipación Federal de Impuestos (en adelante, CFI) es un régimen legal vigente en la República Argentina que regula los procedimientos para que la recaudación impositiva obtenida por aplicación de leyes federales se distribuya entre el Estado nacional y las provincias.

Al hablar de “régimen legal” busco resaltar el hecho de que la CFI no se resume en una sola norma aislada, en realidad, compone una compleja arquitectura jurídica formada por leyes, acuerdos, decretos, resoluciones, fallos judiciales y otros actos administrativos de variada antigüedad y relevancia.¹ No obstante, sí existe una norma fundamental que legitima y articula el funcionamiento integral del régimen: la Ley 23.548, sancionada en enero de 1988 y aún vigente.

En los últimos treinta años se produjo una extensa literatura académica dedicada a describir y explicar el funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina y a construir modelos teórico normativos para sostener las distintas recomendaciones sobre el diseño del futuro régimen de reparto fiscal.

Aun así, los gobiernos nacionales y provinciales electos desde 1988 a la fecha, lejos de avanzar en la dirección aconsejada por la literatura –e incumpliendo, incluso, el mandato expresado en el texto constitucional reformado de 1994– suplieron la falta de un proceso que culminara en la sanción de una nueva ley de CFI mediante diversas negociaciones que se formalizaron a través de pactos, acuerdos, consensos y adendas que fueron mayormente ratificados por el Congreso.

¹ Excluimos del alcance del régimen de la CFI y, por lo tanto, del interés del presente artículo otras formas de distribución financiera de recursos desde el Estado nacional a las provincias; entre ellas, los montos de las obras públicas en diversas localidades provinciales y que se expresan en las leyes anuales del presupuesto nacional o los avales que el Estado nacional brinda a las provincias para concertar operaciones de endeudamiento con organismos financieros internacionales.

A la luz de esta experiencia, si las decisiones públicas adoptadas por el Estado nacional y las provincias en materia de distribución de la renta fiscal federal evitaron adoptar las recomendaciones oportunamente aportadas, la literatura académica sobre el federalismo fiscal argentino debería darse, de aquí en más, a la tarea de revisar sus modelos teóricos normativos antes que seguir sosteniendo el argumento de que los gobiernos, por alguna ininteligible razón, prefieren mantener un régimen de reparto ineficiente e irracional –un “laberinto fiscal” según algunos destacados autores sobre el tema– en lugar de abordar el debate y la sanción de una nueva ley de CFI.

Existe una distancia notoria entre el régimen de reparto “posible” –el que los actores construyeron a lo largo del tiempo– y aquel otro que la literatura jurídica y económica recomiendan como “deseable”. La brecha verificable entre *realidad* y *modelo* ha planteado, en los últimos años, la necesidad de recurrir a otras perspectivas teóricas que puedan ser capaces de responder mejor la pregunta de por qué los gobiernos, respecto de la CFI, adoptan comportamientos supuestamente “anómalos” cuando, en rigor, se trata de conductas habituales y persistentes en el tiempo cuya intencionalidad merecería ser explicada de alguna otra manera. Por ejemplo, desde una perspectiva teórica conflictivista.

El origen de una metáfora

En junio de 1996 la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata organizó un seminario internacional sobre federalismo fiscal. Entre los expositores invitados al evento se hallaba Richard Bird, autor de importantes textos sobre descentralización fiscal y director del *International Center of Tax Studies* de la Universidad de Toronto, Canadá.

Una anécdota de aquel encuentro refiere que, luego de observar un diagrama sobre el funcionamiento de la CFI, el profesor Bird expresó asombrado que se trataba de un sistema enmarañado, semejante a un “laberinto”. De allí en más, la literatura jurídica y económica sobre la CFI recurrió una y otra vez a la metáfora de Bird para ilustrar el complejo diseño del régimen de reparto fiscal y justificar, así, la necesidad de reemplazarlo por otro que fuera mucho más simple, transparente y automático. En los márgenes de esta literatura también podemos hallar recomendaciones en favor de eliminar por completo la CFI y devolverles a las provincias sus potestades impositivas originarias.

La Ley 23.548 de CFI fue sancionada por el Congreso Nacional durante las sesiones extraordinarias llevada a cabo en enero de 1988. En su origen se trató de un régimen transitorio de reparto cuyo vencimiento operaba el 31 de diciembre de 1989. Sin embargo, la incorporación de una cláusula de prórroga automática ante la eventual carencia de un régimen sustitutivo a dicha fecha permitió su vigencia ininterrumpida hasta nuestros días.

En los años siguientes a su sanción legislativa, el gobierno nacional acordó con las provincias algunas modificaciones indirectas a la ley que permitieron, por un lado, realizar deducciones previas (precoparticipaciones) sobre la recaudación de algunos impuestos relevantes y, por otro, que la Nación pudiera transferirles a las provincias distintas competencias que hasta entonces formaban parte de sus responsabilidades primarias. Por uno y otro camino –el de la reducción de ingresos a distribuir o el de la traslación de gastos entre distintos niveles de gobierno– la versión original de la ley de CFI fue alterada.

La Convención Constituyente de 1994 incorporó la cuestión de la CFI al texto reformado y estableció los contenidos legales que debía satisfacer toda futura ley que se dictara en la materia. Estableció, además, el 31 de diciembre de 1996 como plazo perentorio para que el Congreso Nacional sancionara una norma sustitutiva de la Ley 23.548.

Este mandato lleva incumplido casi treinta años. Sin embargo, desde entonces, los sucesivos gobiernos nacionales y provinciales suscribieron trece acuerdos –el último de ellos, el 9 de julio de 2024–² para regular distintos aspectos de sus

² El Pacto de Mayo es el último de todos estos acuerdos. Fue firmado el 9 de julio de 2024 en San Miguel de Tucumán por 17 de los 23 gobernadores provinciales y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A diferencia de los acuerdos anteriores, el Pacto de Mayo no incluyó alusiones relevantes sobre el régimen de reparto fiscal, salvo una cláusula vagamente redactada en que las partes expresan su compromiso para producir “la rediscusión de la coparticipación federal de impuestos para terminar para poner fin al modelo extorsivo actual que padecen las provincias”. Transcurrido más de un año desde la celebración del acuerdo, no se han registrado avances en la discusión de una nueva ley de CFI, mientras que la disputa por la distribución de los recursos fiscales entre el gobierno nacional y los gobernadores ha escalado. Así lo prueban los recientes proyectos de ley impulsados por los gobernadores para la eliminación de diversos fideicomisos y fondos nacionales y para garantizar la automaticidad en la distribución de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), tratados y sancionados parcialmente por el Senado en la sesión del 10 de julio de 2025.

relaciones fiscales sin que por ello se avanzara efectivamente en la sanción de una nueva ley de CFI, tal como lo ordenaba la nueva Constitución y aun cuando en cinco de estos acuerdos se incluyeron cláusulas expresas que comprometían a las partes a hacerlo dentro de un plazo preestablecido.

La prehistoria de la CFI

Las primeras leyes de reparto de la recaudación fiscal entre el Estado nacional y las provincias argentinas surgieron de la reforma impositiva impulsada a fines de 1934 por el gobierno de Agustín P. Justo. Hasta ese momento, cada nivel de gobierno contaba con la potestad de crear, percibir y aplicar algunos gravámenes de manera exclusiva, mientras que, sobre otros, esta potestad era compartida o concurrente.

Algunos autores sostienen que el modelo fiscal establecido en el texto de la Constitución de 1853 se basaba en el principio de la completa separación de fuentes tributarias (Porto, 2003; Ávila, 2009; Hernández, 2009; Dalla Vía, 2016; Altavilla, 2020). De acuerdo con esto, cada nivel de gobierno ejercía facultades exclusivas de imposición verificándose “una clara estructura de imputabilidad fiscal” en la que “la autoridad que gastaba era la misma que recaudaba” (Ávila, 2009: 3). Sin embargo, las atribuciones conferidas por la Constitución originaria al Estado nacional y a las provincias para fijar y recaudar impuestos no se verificaban con la claridad que estos autores le han atribuido.

Si bien el texto constitucional de 1853 establecía que la fijación y el cobro de los derechos sobre la exportación e importación en las aduanas nacionales era una atribución fiscal exclusiva del Estado federal, la reforma constituyente de 1860 limitó su recaudación hasta diciembre de 1866. Esta cláusula había sido incorporada en el texto constitucional reformado en 1860 a instancias de los convencionales de la provincia de Buenos Aires, quienes imaginaban que una vez cumplido ese plazo los derechos de exportación serían restituidos al erario provincial como un recurso propio. El principal defensor de esta cláusula fue Rufino de Elizalde, ministro de Hacienda provincial, quien durante los debates de la Convención reformadora sostuvo que en Estados Unidos los aranceles a la im-

portación eran un impuesto federal, mientras que los derechos de exportación eran percibidos de manera autónoma por cada Estado de la Unión.

A poco de andar la constitución reformada, esta restricción temporal motivó la convocatoria, en septiembre de 1866, a una nueva convención constituyente que revocó el plazo establecido para el cobro de los derechos de exportación que había sido establecido por la Convención Constituyente de 1860 y los instituyó como recurso permanente del tesoro federal.

En cuanto a las contribuciones directas, la Constitución de 1853 autorizaba al Congreso Nacional a crearlas por un tiempo determinado, “siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”. La doctrina jurídica infirió de este breve párrafo que, dadas estas limitaciones en el plazo y el objeto, los impuestos directos –aplicados al patrimonio y a los ingresos de los contribuyentes– eran fuentes tributarias exclusivas de las provincias, aun cuando en el texto constitucional no se los había categorizado taxativamente de esta manera.

Por último, y en relación con los impuestos indirectos –aplicados a los consumos– la ambigüedad del texto constitucional fue aún mayor: no los mencionó expresamente y tampoco estableció a qué nivel de gobierno le correspondía percibirlos. No obstante, la tradición impositiva existente en el territorio argentino hacia mediados del siglo XIX –heredada de la legislación fiscal española y del derecho tributario provincial creado a partir de 1820– admitía que fueran las provincias quienes tuvieran a su cargo la fijación y el cobro de estos impuestos.

Esta cuestión –omitida en el texto constitucional de 1853 y no enmendada por las reformas de 1860 y 1866– dio lugar a una intensa polémica legislativa que se extendió entre enero de 1891 –cuando el gobierno nacional obtuvo del Congreso la facultad de fijar impuestos internos, mediante la Ley 2774– y en enero de 1895, cuando se aprobó la Ley 3221. De allí en más, quedaron mejor establecidas las facultades concurrentes –esto es, compartidas– del Estado nacional y las provincias para percibir impuestos indirectos.

Durante las siguientes décadas, el modelo de concurrencia fiscal no registró mayores variaciones sino hasta fines de 1934 cuando el gobierno nacional –a instancias de Federico Pinedo, ministro de Hacienda del presidente Agustín P. Justo– envió al Congreso tres proyectos de ley para unificar los impuestos internos a

nivel nacional y crear nuevos gravámenes a los réditos y a las ventas. La novedad de esta reforma fiscal fue que cada uno de estos tributos preveía un sistema de recaudación centralizada en el nivel federal y mecanismos adicionales para distribuir una parte de los recursos percibidos entre todas las provincias que formalizaran su adhesión al nuevo régimen. La reforma, que se instrumentó con la sanción de las Leyes 12.139, 12.143 y 12.147, marcó el punto de inicio de la CFI en la Argentina.

La distribución de los gravámenes contemplaba, en el caso de los impuestos internos unificados, que las provincias percibieran asignaciones expresadas en sumas fijas y ciertas de dinero, mientras que, para los impuestos a los réditos y a las ventas, los montos a percibir surgían de la aplicación de las alícuotas específicamente previstas en cada ley. Además de estos mecanismos, cada una de estas leyes establecía un plazo de vigencia –generalmente, de diez años desde su sanción– que fue puntualmente prorrogado por los gobiernos sucesivos, incluso los regímenes de facto.

Entre 1947 y 1951 el gobierno peronista encaró importantes reformas fiscales basadas en tres ejes: 1) la modificación de los impuestos existentes y la creación de otros nuevos (ganancias extraordinarias, beneficios eventuales, transmisión gratuita de bienes, etc.); 2) la mayor participación porcentual de las provincias en el régimen de reparto y 3) la creación de un organismo intergubernamental permanente, para coordinar y fiscalizar el régimen de reparto.

En los años que siguieron al derrocamiento de Perón se llevaron a cabo otras reformas que ampliaron progresivamente la participación de las provincias en la recaudación impositiva. En 1959, con la sanción de la Ley 14.788, las provincias pasaron a percibir del 21% al 42% de los ingresos fiscales federales, mientras que con la Ley 16.453 (enero de 1964) incrementaron su participación al 46%.

En marzo de 1973, semanas antes de que asumiera el nuevo gobierno peronista, la saliente dictadura cívico militar sancionó el Decreto/Ley 20.221 de CFI que unificó todos los sistemas de reparto fiscal existentes en uno solo, estableció una distribución igualitaria de 48.5% para el Estado federal y las provincias, determinó indicadores socioeconómicos para dotar de racionalidad el reparto provincial y creó un Fondo de Desarrollo Regional para financiar obras de infraestructura de interés provincial o regional.

Durante el gobierno peronista de 1973-1976 no hubo mayores modificaciones al régimen vigente, salvo una adecuación derivada de la creación del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto a las ganancias, que reemplazaron a los gravámenes a las ventas y a los réditos creados durante el gobierno de Justo.

Posteriormente, la última dictadura cívico militar (1976-1983) llevó adelante dos políticas que alteraron de manera directa e indirecta el funcionamiento del régimen de reparto establecido por el Decreto/Ley 20.221.

La primera de ellas dispuso la transferencia de los servicios educativos de nivel inicial y primario y la administración de los hospitales nacionales a las provincias, a la Ciudad de Buenos Aires y al entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego. De esta manera, el Estado nacional se desvinculó de su responsabilidad primaria en la provisión de estos servicios que pasaron a ser administrados por los gobiernos subnacionales sin que se les reasignara una mayor participación en el régimen de reparto fiscal. La segunda medida adoptada por el gobierno de facto fue la sanción del Decreto/Ley 22.293 que dispuso la supresión, a partir del 1 de octubre de 1980, de las contribuciones patronales al sistema previsional y al Fondo Nacional de la Vivienda.³ Para compensar esta merma de la recaudación decretó que, previo a ser distribuida con las provincias, se dedujeran recursos de la masa coparticipable. Por medio de estas dos políticas, el Estado nacional logró que las provincias cofinanciaran con sus recursos la eliminación de las contribuciones patronales y, al mismo tiempo, que se responsabilizaran de la provisión de bienes públicos con impacto social relevante y alta rigidez presupuestaria.

La vigencia del Decreto/Ley 20.221 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1984 fecha en que caducó definitivamente. Al no existir una norma sustitutiva durante los siguientes tres años, se produjo una particular situación fiscal que algunos autores han denominado “período de vacío legal” (FIEL, 1993; Porto,

³ El sistema de prestaciones previsionales en la Argentina es un régimen solidario que se financia, principalmente, con 1) los aportes de los trabajadores en actividad, a quienes el empleador retiene una parte porcentual de sus remuneraciones brutas para depositarla en las cuentas de la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y 2) con las contribuciones de los empleadores, que se determinan como un porcentual sobre el total de la nómina salarial bruta que estos deben abonar. El Decreto/Ley 22.293 eliminó la obligación de los empleadores –que consistía, en aquel entonces, en una contribución del 15% de la masa salarial–, pero mantuvo la retención del 5% sobre los haberes de los empleados.

2003; Ávila, 2009; Parise, 2019). Efectivamente, entre enero de 1985 y enero de 1988, el funcionamiento del régimen de reparto fiscal se sostuvo mediante acuerdos transitorios que firmaron el gobierno nacional y las provincias; entre ellos, el *convenio financiero transitorio de distribución de recursos federales*, de marzo de 1986. Este convenio sirvió de base para discutir, un año y medio más tarde, el porcentual que finalmente se le asignó a cada provincia en el texto definitivo de la Ley 23.548.

Durante los años de *vacío legal*, el senador peronista por Salta Francisco Villada redactó y presentó un proyecto de ley de CFI que tomó estado parlamentario en mayo de 1985. La iniciativa fue apoyada por el bloque del Partido Justicialista (PJ), principal grupo de oposición en el Congreso, y resultó aprobada en el Senado. Sin embargo, cuando fue remitida a la Cámara de Diputados para su revisión, la Unión Cívica Radical (UCR), el partido oficialista que todavía mantenía la mayoría de ese cuerpo legislativo, impidió su tratamiento.

Luego de este fallido intento, la cuestión ingresó en estado de latencia durante los siguientes dos años, cuando el contexto político cambió significativamente. En las elecciones de renovación legislativa y de gobernadores que se llevaron a cabo en septiembre de 1987, el PJ logró un amplio triunfo que le permitió ganar cinco bancas en la Cámara de Diputados y gobernar en dieciocho de las veintidós provincias existentes. Entretanto, la UCR perdió el gobierno de cinco provincias y catorce bancas en la Cámara de diputados, debiendo resignar la mayoría relativa que allí mantenía.

Ante la debilidad política en la que se hallaba, el gobierno radical –exigido por el resultado electoral obtenido a negociar condiciones mínimas de gobernabilidad con la oposición– debió aceptar que se llevara a cabo el debate legislativo sobre el reparto fiscal impuesto por los gobernadores peronistas que produjo, pocos meses más tarde, la sanción de la Ley 23.548.

Siguiendo la misma lógica utilizada en la norma anterior del año 1973, la Ley 23.548 estableció tres grandes aspectos: 1) la composición de la masa coparticipable, integrada por los impuestos sujetos al reparto; 2) la fijación del porcentaje de la distribución primaria entre la Nación y las provincias en su conjunto, que claramente las favorecía y 3) la fijación de una distribución secundaria entre todas las

provincias, que prorrateaba entre ellas el porcentual preasignado por la distribución primaria.

Los actores políticos que participaron de las negociaciones, el debate legislativo y la sanción de la nueva ley asumieron que se trataba de un instrumento transitorio para regular las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias hasta un plazo que no fuera más allá de diciembre de 1989, fecha en la que en principio debía asumir el nuevo presidente que sucediera a Raúl Alfonsín. Ese plazo fue elegido, precisamente, para no condicionar al nuevo gobierno a cumplir con compromisos fiscales asumidos previamente.

En las elecciones presidenciales llevadas a cabo en mayo de 1989 el oficialismo radical resultó ampliamente derrotado por el PJ y a principios de julio –ante los efectos devastadores de una crisis económica y social sin precedentes– el gobierno nacional se vio obligado a adelantar el traspaso del mando presidencial. A poco de asumir, el nuevo gobierno peronista inició una profunda reforma estructural del sector público nacional que, a partir de abril de 1991, fue acompañada por la sanción de la ley de convertibilidad monetaria que en pocos meses permitió estabilizar los precios y revertir el proceso hiperinflacionario.

En ese contexto, el gobierno nacional negoció con los gobernadores –muchos de los cuales eran de su mismo signo político– distintas modificaciones que alteraron indirectamente el régimen de CFI sin que, por ello, resolvieran avanzar en la sanción de una nueva ley, tal como había sido originalmente previsto. Al igual que lo sucedido durante el gobierno de facto en 1978 y 1980, el Ministerio de Economía introdujo –a través de la modificación de leyes impositivas complementarias– nuevas modalidades de precoparticipación, destinos específicos a la recaudación de importantes impuestos que estaban sujetos al régimen de reparto y nuevas transferencias de los servicios de educación y salud hacia las provincias.⁴

⁴ Entre ellas, la Ley 23.966 que dedujo el 11% de la recaudación del IVA para financiar el sistema previsional, previo a ser distribuido con las provincias, y la Ley 24.073 que creó el Fondo del Conurbano Bonaerense con la precoparticipación del 10% del Impuesto a las Ganancias. Por su parte, las Leyes 24.049 y 24.061 continuaron el proceso de transferencias de los servicios de educación y salud desde la Nación hacia las provincias iniciado en 1978 por el gobierno de facto.

La “constitucionalización” del reparto fiscal

En diciembre de 1993 el Congreso declaró la necesidad de la reforma constitucional, habilitó la convocatoria a la elección de la nueva Convención Constituyente y limitó su futura actuación a una agenda de temas expresamente enumerados en el texto de la Ley 24.309; entre ellos, el de los requisitos legales para la sanción de un futuro régimen de CFI.

En abril de 1994 se llevaron a cabo las elecciones para designar convencionales constituyentes: sobre un total de 305 escaños, el PJ obtuvo 137 y la UCR, 74. Dado que la ley de necesidad de la reforma surgió de una negociación política previa entre los principales dirigentes de ambos partidos políticos, las bancas obtenidas por uno y otro partido garantizaban que los acuerdos previstos en la Ley 24.309 se aprobaran sin mayores dificultades en las sesiones de la Convención.

La nueva Constitución introdujo, entre otros aspectos, cambios importantes en la institucionalidad fiscal. En primer lugar, subsanó la omisión legal que sobre los impuestos indirectos habían incurrido los convencionales de 1853, al reconocerles al Estado federal y a las provincias la facultad concurrente para crearlos y percibirlos. Estableció, además, que todos los impuestos directos o indirectos, salvo aquellos que tuvieran una asignación legal específica, formaran parte de la masa coparticipable.

En segundo lugar, instituyó que los futuros regímenes de CFI adoptaran la forma de leyes convenio producidos por acuerdos previos celebrados entre la Nación y las provincias, garantizándoles a estas la remisión automática de los fondos que les correspondieran.⁵

En tercer lugar, estableció que la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires tuviera en cuenta las competencias, los servicios y las

⁵ La automaticidad de las transferencias financieras desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales está fundada en normas que establecen los criterios objetivos que fundan el régimen de reparto. La contracara de las transferencias automáticas son las transferencias discrecionales que, en el caso argentino, son aquellos recursos que las provincias reciben del gobierno nacional y que no se encuentran regulados por alguna ley que exponga los criterios de distribución. Estas transferencias suelen ser decisiones adoptadas por funcionarios del gobierno federal.

funciones asumidas por cada parte, para que la CFI cumpliera, por igual, con criterios objetivos y equitativos.⁶

En cuarto lugar, estableció que el tratamiento legislativo de toda futura ley de CFI tenga por Cámara de origen el Senado de la Nación y que sea sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara. Estableció, además, que las provincias aprueben esa ley por medio de sus respectivas legislaturas y que, una vez vigente, no pueda ser modificada ni reglamentada de manera unilateral.

En quinto lugar, impidió que el gobierno nacional transfiera nuevas competencias a las provincias sin mediar una ley del Congreso que lo apruebe y que, de hacerlo, se asignen los recursos financieros necesarios para que puedan proveer los servicios transferidos. El criterio que adoptaron los convencionales fue evitar que, de allí en más, se repitiera el mecanismo abreviado que había empleado el gobierno nacional en 1992 cuando transfirió los establecimientos de enseñanza media, técnica y terciaria y los hospitales nacionales, los institutos de minoridad y los programas sociales de nivel federal a las provincias.⁷

En sexto lugar, estableció que toda asignación específica de recursos solo pudiera hacerse por tiempo determinado y mediante la sanción de una ley especial del Congreso aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. En este caso, el criterio tenido en cuenta fue evitar nuevas formas de precoparticipación que modificaran indirectamente la ecuación del reparto fiscal entre la Nación y las provincias, como ocurrió con la reforma impositiva prevista en la Ley 24.073.⁸

⁶ Artículo 75, inciso 2, párrafo tercero. Si bien la Constitución no enumera expresamente cuáles deberían ser los indicadores que dan cuenta de estos criterios, debe entenderse que los criterios objetivos (o devolutivos) tienen como finalidad que una parte de la recaudación impositiva vuelva a la jurisdicción donde se generaron, mientras que los criterios equitativos persiguen el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades de toda la población para acceder a bienes públicos homogéneos en cantidad y calidad.

⁷ El caso paradigmático se produjo en ocasión de aprobar la ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos para el año 1992. En el artículo 25 del proyecto se incluyó la transferencia a las provincias de los hospitales e institutos de minoridad que aún se hallaban en la órbita del Estado nacional.

⁸ La Ley 24.073 introducía modificaciones sobre diversos impuestos federales, entre ellos sobre el Impuesto a las Ganancias. La ley establecía que sobre la recaudación obtenida se aplicara una deducción

Por último, incluyó una disposición transitoria que obligaba al Congreso a sancionar una nueva ley de CFI antes de que finalizara el año 1996; un mandato que a la fecha se mantiene incumplido.

A treinta años de la reforma, aún existen discrepancias acerca de la conveniencia de haber constitucionalizado el régimen de CFI. Por un lado, Antonio M. Hernández –destacado jurista cordobés que integró la Convención Constituyente de 1994– sostuvo que, al incorporar la CFI en su agenda de reforma, los convencionales actuaron con “realismo institucional, al consagrar el mejor sistema posible –no ideal–, como fruto del acuerdo de las distintas fuerzas políticas, en un tema tan conflictivo” (Hernández, 26/6/2013: 18). Alberto Dalla Vía, en cambio, afirmó que esta incorporación produjo “un equívoco ‘blanqueo’ de llevar a la norma una práctica originada en un desvío” y que “dadas como estaban las circunstancias, no existía ninguna necesidad de incluir el sistema de coparticipación en la Constitución y sí, en cambio, hubiera sido conveniente abrir el debate sobre la atribución de fuentes impositivas originarias entre Nación y provincias (Dalla Vía, 2016: 69).

Los argumentos en uno y otro sentido se repiten en gran parte de la literatura jurídica sobre federalismo fiscal sin reparar demasiado en un hecho relevante: que la inclusión de la CFI en el texto constitucional vino acompañada de fuertes restricciones legales que obstaculizaron el cumplimiento del plazo ordenado por la Constitución para sancionar una nueva ley; entre ellas 1) la rigidez atribuida por la doctrina jurídica a la noción de “ley convenio”; 2) la ampliación del Senado con una tercera banca asignada a la minoría y 3) la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

Antes de la reforma de 1994, la noción jurídica de ley convenio dada por el derecho constitucional y financiero argentino era equiparable a la de los contratos de adhesión: la Nación convocaba a las provincias a pactar los términos sobre cómo distribuir las rentas fiscales y estas eran libres de adherir o no al régimen de

del 10% para financiar el Fondo del Conurbano –lo que aumentaba por una vía alternativa la participación de la provincia de Buenos Aires– y 2% para reforzar los aportes del tesoro nacional (ATN), un fondo administrado por el Ministerio del Interior para realizar transferencias discrecionales a los gobiernos provinciales. Estas formas de precoparticipación alteraban de manera indirecta la masa coparticipable y la distribución primaria.

reparto, sin que su puesta en vigencia estuviera sujeta a ninguna *regla de unanimidad*.⁹

El resultado de interpretar que la futura ley de CFI requería como condición *sine qua non* una expresión de unanimidad –que la Constitución nacional no menciona en ningún párrafo– solo permitió que cualquiera de las partes implicadas en el régimen de reparto fiscal pudiera bloquear cualquier iniciativa que percibiera como una amenaza a sus intereses o sus expectativas particulares. La capacidad de producir un bloqueo legislativo frente a acuerdos fiscales con inciertos resultados incentivó a los actores del conflicto a comportarse de manera competitiva antes que cooperativa.

La ampliación del Senado también produjo importantes efectos en las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. La nueva Constitución aumentó de 48 a 72 el número de bancas, a razón de tres por cada provincia y otros tres por la Ciudad de Buenos Aires y, además, estableció que la tercera banca elegida en cada jurisdicción fuera ocupada por un representante de la minoría electoral.

Este nuevo sistema de representación –que, en realidad, es una reedición del sistema implementado por la dictadura cívico militar en 1972 y aplicado en las elecciones de marzo de 1973–¹⁰ le quitó poder de negociación a los gobernadores ante el gobierno nacional en cuanto a los acuerdos previos exigidos por la Constitución para sancionar la futura ley de CFI. A partir de esta nueva situación un gobernador electo solo podría alinear bajo su autoridad o influencia a dos de los tres senadores electos, dado que el tercero sería, necesariamente, su opositor.

Por último, el régimen de autonomía concedido a la Ciudad de Buenos Aires generó nuevos conflictos fiscales. Desde la reforma impositiva de 1934 en adelante,

⁹ El artículo 16 de la actual Ley 23.548 establece que “el derecho a participar en el producido de los impuestos a que se refiere la presente Ley queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias” y agrega que “si transcurridos ciento ochenta (180) días a partir de la promulgación de la presente ley, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieran correspondido (...) serán distribuidos entre las provincias adheridas en forma proporcional a sus respectivos coeficientes de participación”. Este artículo replicaba el texto del artículo 10 del anterior Decreto/Ley 20.221.

¹⁰ Establecido por el artículo 1 del Estatuto Fundamental temporario del 24 de agosto de 1972 y artículo 10 del Decreto/Ley 19.862.

la municipalidad de la ciudad siempre percibió una parte de la recaudación impositiva por ser la capital de la república. En ciertas ocasiones, las leyes de reparto fiscal la equipararon con las provincias y en otras la consideraron parte de las obligaciones financieras que le correspondían asumir al Estado nacional, tal como quedó expresado en el artículo 8 de la Ley 23.548.

Frente a la autonomía porteña, el texto constitucional reformado incurrió en la ambigüedad de no haber determinar si, frente a la futura ley de CFI, los recursos asignados a la Ciudad provendrán de la participación porcentual que obtenga la Nación en el nuevo esquema de distribución primaria o si, por el contrario, serán producto del coeficiente que las autoridades porteñas logren finalmente obtener de las negociaciones que mantenga con las distintas provincias al momento en que se defina el próximo esquema de distribución secundaria.¹¹

Quitas y restituciones. Postales recientes de un conflicto fiscal

A consecuencia de esta ambigüedad surgió entre la Nación y la Ciudad un importante conflicto financiero que se originó a causa de la transferencia de los servicios federales de seguridad a la jurisdicción porteña.

El 5 de enero de 2016 el gobierno nacional y el de la Ciudad suscribieron el Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad en Todas las Materias No Federales Ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹² Sin perjuicio del contenido del convenio de transferencias y de la legitimidad jurídica de las partes para llevarlo a cabo, el procedimiento que aplicaron para validarlo no cumplió con los

¹¹ El segundo párrafo del artículo 75, inciso 2, de la CN establece que la futura ley de CFI deberá basarse en acuerdos “entre la Nación y las provincias” y omite mencionar a la Ciudad mientras que el tercer párrafo menciona que la distribución de la CFI se hará “entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas”.

¹² El Convenio instrumentaba la Ley 26.288 que modificó el párrafo 2 del artículo 7 de la Ley 24.588 –conocida de manera coloquial como Ley Cafiero– reemplazándolo por el siguiente: “El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”.

requisitos establecidos en el artículo 75, inciso 2, párrafo 5 de la Constitución, el cual señala que: “no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso”.

En efecto, el Convenio no incluía entre sus cláusulas o anexos estimación alguna de los costos de los servicios a transferir o la descripción de los recursos nacionales que iban ser destinados al financiamiento de los servicios transferidos. Asimismo, no existió una ley del Congreso Nacional que ratificara el convenio y determinara estos aspectos del mismo modo que, desde la “jurisdicción interesada” tampoco hubo una norma sancionada por la legislatura porteña que aprobara la recepción de los servicios que la Nación transfería a la Ciudad.¹³

En desmedro de los requisitos constitucionales mencionados, la vía elegida por los gobiernos de la Nación y la Ciudad fue la de producir el traspaso de los servicios eludiendo la necesaria intervención de los poderes legislativos federal y local. El 18 de enero de 2016, Diego Santilli –vicejefe de gobierno y titular de la Legislatura de la Ciudad– firmó la resolución 298/16 con la que pretendió suplir la falta de una ley local específica sobre la cuestión. En esa misma fecha, el presidente Mauricio Macri firmó el Decreto 194/2016 en el que se establecía un incremento del porcentaje de coparticipación percibido por la Ciudad, de 1.40% vigente a 3.75%, para destinarlo al financiamiento de los servicios transferidos.

La motivación no confesada que perseguía el gobierno nacional era aprovechar la transferencia de competencias para favorecer financieramente al gobierno porteño, con quien compartía el mismo signo político. Para ello, y aun cuando la firma del convenio no ameritaba urgencia, ambos gobiernos resolvieron aprovechar el período de receso legislativo para avanzar con esta estrategia.

Consumado el traspaso e incrementada la participación de la Ciudad en la CFI, la reacción adversa de los gobernadores peronistas –opositores al gobierno

¹³ La firma del Convenio, el decreto que produjo el traspaso y la resolución del vicejefe de Gobierno de la Ciudad aceptando los servicios transferidos, se realizó, sin que mediara necesidad ni urgencia, durante el período ordinario de receso del Congreso Nacional y la Legislatura porteña.

nacional de entonces– fue casi inmediata. El 23 de enero se reunieron en la ciudad de San Juan y produjeron un documento en el cual rechazaban los términos del Decreto 194/2016, entendiendo que el aumento de la alícuota a favor de la Ciudad era desproporcionado en relación con el costo real de los nuevos servicios que el gobierno porteño debía asumir.

En un pasaje del breve aunque contundente documento, los gobernadores expresaron que “los coeficientes de distribución de los fondos coparticipables no pueden ser modificados mediante un decreto, sino que deben acordarse con todas las provincias. En este caso además, la norma utilizada (el Decreto 194/16) adolece de la exposición detallada de los fundamentos que una medida de esta importancia requeriría”.¹⁴

Pese a sus continuos reclamos, la situación se mantuvo invariable desde enero de 2016 hasta noviembre de 2017 cuando la Nación y las provincias suscribieron el Consenso Fiscal que preveía, entre otros temas, el compromiso del gobierno nacional para reducir el incremento porcentual otorgado al gobierno de la Ciudad. El 21 de diciembre de 2017, el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.429 que ratificaba el acuerdo fiscal suscripto, en tanto que, a fines de marzo de 2018, el gobierno nacional redujo levemente la coparticipación de la Ciudad del 3.75% a 3.5%.¹⁵

Al inicio del gobierno de Alberto Fernández –quien asumió la presidencia de la Nación en diciembre de 2019– se iniciaron conversaciones con las autoridades de la Ciudad para reducir aún más la alícuota que les había otorgado el expresidente Macri. Sin embargo, ocurrió un hecho que cambió por completo el clima en el que se venían desarrollando las tratativas: en septiembre de 2020, en el contexto de la pandemia de covid-19, un sector importante de la policía bonaerense se amotinó en reclamo de la recomposición de sus salarios. Ante este grave incidente, la respuesta del gobierno nacional fue concluir las negociaciones iniciadas y reducir *motu proprio* la participación porteña en la CFI, de 3.5% a 2.32%. Con la quita producida (1.18 puntos porcentuales) el gobierno nacional dispuso la

¹⁴ Lima, O. (23/1/2016). “Por un verdadero federalismo”. SI San Juan. Disponible en: <https://sisanjuan.gob.ar/hacienda-y-finanzas/2016-01-23/237-por-un-verdadero-federalismo>.

¹⁵ Decreto PEN 257/2018.

creación de un Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires para atender, entre otras cuestiones, el aumento salarial que reclamaban las fuerzas de seguridad.¹⁶

El 28 de diciembre de 2020, el Congreso sancionó la Ley 27.606 que ratificó el Convenio de transferencia suscripto en enero de 2016 al mismo tiempo que instruía a la Comisión Federal de Impuestos a elaborar un informe técnico sobre los costos reales de la transferencia. Asimismo, estableció que, hasta tanto se resolviera el conflicto entre la Nación y la Ciudad, esta recibiría una suma fija mensual de manera automática.

En respuesta a estas acciones, el gobierno porteño recurrió a la Corte Suprema de Justicia para lograr la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 27.606 y la restitución de los recursos retenidos. El 21 de diciembre de 2022, el tribunal supremo dictó una medida cautelar en favor de la Ciudad, suspendiendo la vigencia de la Ley 27.606 y fijándole una nueva alícuota de 2.95% en el reparto de la CFI hasta tanto se resolviera la cuestión jurídica de fondo.

El gobierno nacional dilató el cumplimiento de la sentencia de la Corte hasta septiembre de 2024, cuando las partes del conflicto acordaron en sede judicial un mecanismo para efectivizar la remisión de fondos reclamados por la Ciudad.

La literatura tradicional sobre la CFI

Existe, como se dijo, una extensa literatura académica sobre las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina que se viene produciendo, con intermitencias, desde hace más de medio siglo. Si bien entre 1963 y 1984 se publicaron importantes trabajos sobre el tema (Consejo Federal de Inversiones, 1963; Fiorino, 1965; Jarach, 1966; Núñez Miñana, 1969, 1972, 1973; Macón, 1973; Núñez Miñana y Porto, 1981, 1981a, 1982, 1983; Petrei, 1984), los temas del federalismo fiscal adquirieron mayor impulso a partir de la década de 1990.

En los noventa el interés académico por la CFI ganó relevancia al ser incluida en una nueva agenda pública derivada de la reforma estructural del Estado y de la

¹⁶ Decreto PEN 735/2020, 10/9/2020.

convertibilidad monetaria. En buena parte de los debates políticos y académicos de aquella época se instaló un clima de ideas optimista respecto de las posibilidades de pensar un nuevo modelo de federalismo fiscal que pudiera ofrecer respuestas más adecuadas y eficientes a un contexto macroeconómico caracterizado por una sensible contracción de las capacidades de intervención pública y un sector público legalmente restringido para seguir financiado su déficit por medio de la emisión monetaria.

Luego de la etapa inicial de la reforma del Estado –basada en la privatización masiva de las empresas públicas existentes– surgió una matriz de relaciones Nación/provincias que se articuló alrededor de tres grandes objetivos: 1) descentralizar las competencias y funciones federales hacia los gobiernos subnacionales, 2) fortalecer las autonomías financieras provinciales y 3) sanear financieramente el sector público consolidado, para superar sus desequilibrios fiscales crónicos.

El éxito obtenido en el cumplimiento de los objetivos antiinflacionarios, producto de la convertibilidad, alentó al gobierno nacional a desplegar una nueva estrategia de negociación con las provincias, que se formalizó a través de pactos o acuerdos destinados a resolver problemas fiscales de coyuntura sin que ello implicara encarar, en lo inmediato, la discusión de un nuevo régimen de reparto.

Mientras el gobierno nacional controlaba la inflación y establecía negociaciones con las provincias, los economistas del federalismo fiscal creyeron oportuno producir recomendaciones sobre cómo debían diseñarse las nuevas relaciones financieras entre la Nación y las provincias, estimulados por el inusual clima de estabilidad macroeconómica que presumían duradero. Gran parte de estos textos se publicaron a partir de la segunda mitad de la década de 1990 hasta los primeros años de este siglo, para disminuir su producción en forma paulatina durante los siguientes años.

Horacio Cao (2008) señala que la literatura sobre el federalismo fiscal que se produjo en la Argentina desde 1990 en adelante podría agruparse en torno a dos grandes perspectivas teóricas que denomina “ortodoxa” y “revisionista”.

La perspectiva ortodoxa rechaza, por lo general, el mecanismo de transferencias financieras entre diferentes niveles de gobierno por entender que generan distorsiones negativas en la eficiencia asignativa de bienes públicos. En su lugar

propone un sistema basado en la correspondencia fiscal, en que cada nivel de gobierno limita su política de gasto a su recaudación impositiva.

La perspectiva revisionista, por su parte, deja de lado los presupuestos teóricos defendidos por los ortodoxos para enfocar sus análisis en los problemas derivados de los desequilibrios territoriales y las asimetrías regionales existentes en la Argentina.

Al final del día, la cuestión teórica de fondo que prevalece en el debate entre ortodoxos y revisionistas consiste en determinar si las relaciones fiscales Nación/provincias en la Argentina deberían adoptar características “benthamistas” o, en su defecto, “rawlsianas”.

Cierta literatura económica utiliza el término benthamista para definir una función distributiva que maximiza las utilidades individuales y que prescinde de considerar criterios de distribución más equitativos entre sus miembros, mientras que apela al uso del término rawlsiano para describir una función distributiva que maximiza la utilidad que experimenta el individuo más pobre de la sociedad, poniendo la equidad en el centro del debate.

En este sentido, cada una de las perspectivas mencionadas generó –haciendo uso de estos dos conceptos– sus propias respuestas acerca de cómo diseñar el esquema de distribución de la recaudación fiscal entre la Nación y las provincias. Mientras la literatura ortodoxa recurrió al diseño de modelos distributivos de tipo benthamista –en los que el énfasis está puesto en el logro de la eficiencia, mediante la separación de fuentes tributarias, la correspondencia fiscal y la preeminencia del criterio devolutivo de los impuestos–, la perspectiva revisionista adoptó una manera rawlsiana de analizar la distribución fiscal, en que la equidad, la concurrencia de fuentes tributarias y el principio redistributivo que permite la CFI en función de la extensión y heterogeneidad del territorio argentino son cuestiones que se consideran más relevantes que el problema de la eficiencia asignativa.

En paralelo a este debate surgió una tercera perspectiva teórica sobre la CFI que recurre al uso de herramientas teóricas y metodológicas aportadas por la sociología del conflicto, la teoría de los juegos y el análisis estratégico. Su principal preocupación hasta el momento ha sido la de explicar las causas por las cuales las negociaciones entre el Estado federal y las provincias para resolver el conflicto de-

rivado de la CFI produjeron determinados resultados –generalmente inesperados– y no otros que sí habían sido pronosticados en la literatura tradicional. El presente artículo se encuadra dentro de esta tercera perspectiva.

Una perspectiva conflictivista acerca de la CFI

El federalismo es, ante todo, un sistema para la toma de decisiones políticas antes que una declaración de buenas intenciones dictaminada desde posiciones teóricas abstractas. El federalismo fiscal argentino fue, es y seguirá siendo aun cuando no satisfaga los resultados que ciertos autores esperan de su funcionamiento. De modo que no resulta consistente sostener el argumento de que el federalismo solo puede ser genuino si se verifican ciertos resultados que la teoría *a priori* le atribuye y, por el contrario, deviene en un federalismo *espurio* si esos resultados teóricos no se cumplen en los hechos. En este sentido “que el resultado no se verifique debería ser una invitación a revisar la teoría antes que una razón para negar que el sistema que se está observando sea una federación (Leiras, 2013: 213).

Una relectura crítica de la literatura tradicional sobre la CFI debería permitirnos advertir lugares comunes que explican por qué ciertos textos –sin duda, coherentes en función de sus respectivos marcos teóricos– no lograron incidir sustantivamente en modificar la *realidad observada*.

A diferencia de esto, la utilización de herramientas conceptuales y metodológicas de la sociología del conflicto y de la teoría del juego social es particularmente apta y pertinente para abordar la controversia fiscal aquí planteada, en la medida en que permite interpretar situaciones concretas dentro de las cuales existen actores identificables que se vinculan e interactúan para satisfacer sus intereses particulares, partiendo de sus distintas capacidades y ajustando sus comportamientos a reglas de juego que si bien han sido preestablecidas, pueden ser modificadas en el futuro en virtud de las distintas maniobras que logren llevar a cabo.

Desde esta perspectiva, la CFI es un conflicto en el que se identifican actores – la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires– que expresan intereses y valores que pueden ser contradictorios, que poseen capacidades de maniobra que están asimétricamente distribuidas, que evalúan sus propios incentivos para

cooperar o competir y que construyen una motivación compartida que le da sentido último al juego social específico en el que se hallan inmersos: la lucha por la apropiación de recursos fiscales que presumen escasos.

Otra importante diferencia teórico-metodológica entre los enfoques usualmente aportados por el derecho y la economía, por un lado, y los que recurren al uso de perspectivas conflictivistas y del juego social, por otro, es que en los primeros parten de la enunciación de situaciones teóricas óptimas para, luego, medir y comparar qué tan alejada está una determinada realidad de esas situaciones ideales. Los enfoques conflictivistas parten, en cambio, del supuesto de que todas las situaciones reales ocurren y se desarrollan bajo condiciones subóptimas.

En los términos del problema planteado, el conflictivismo entiende que la CFI –comportándose en ciertas ocasiones de manera aparentemente irracional; en otras, de manera laberíntica y en todas las ocasiones posibles, en condiciones subóptimas– ha demostrado su capacidad de funcionar a lo largo del tiempo.

La teoría del juego social y el conflicto de la CFI

El sociólogo estadounidense Lewis Coser (1961) definió el conflicto como una lucha entre individuos o grupos por valores, estatus, posiciones de poder o recursos escasos. Lejos de considerarlo una patología, Coser entendía que el conflicto era un elemento necesario y positivo para el desarrollo de las relaciones sociales, porque permitía crear nuevas formas de institucionalidad a partir de los vínculos que se establecen entre actores con intereses heterogéneos y generalmente contradictorios.

El conflicto suscitado entre el Estado nacional y las provincias por el reparto de la recaudación fiscal es consistente con el argumento de Coser en la medida en que estos actores se vieron obligados a entablar negociaciones para resolver sus diferencias, de las cuales surgieron acuerdos y compromisos recíprocos. Por esta vía negociada pudieron crear dispositivos institucionales novedosos; incluso originales, según la perspectiva del derecho comparado.¹⁷

¹⁷ Altavilla (2020: 30) incluye dentro de estos instrumentos jurídicos originales las leyes convenio, las que define como “una creación de la praxis constitucional vernácula”.

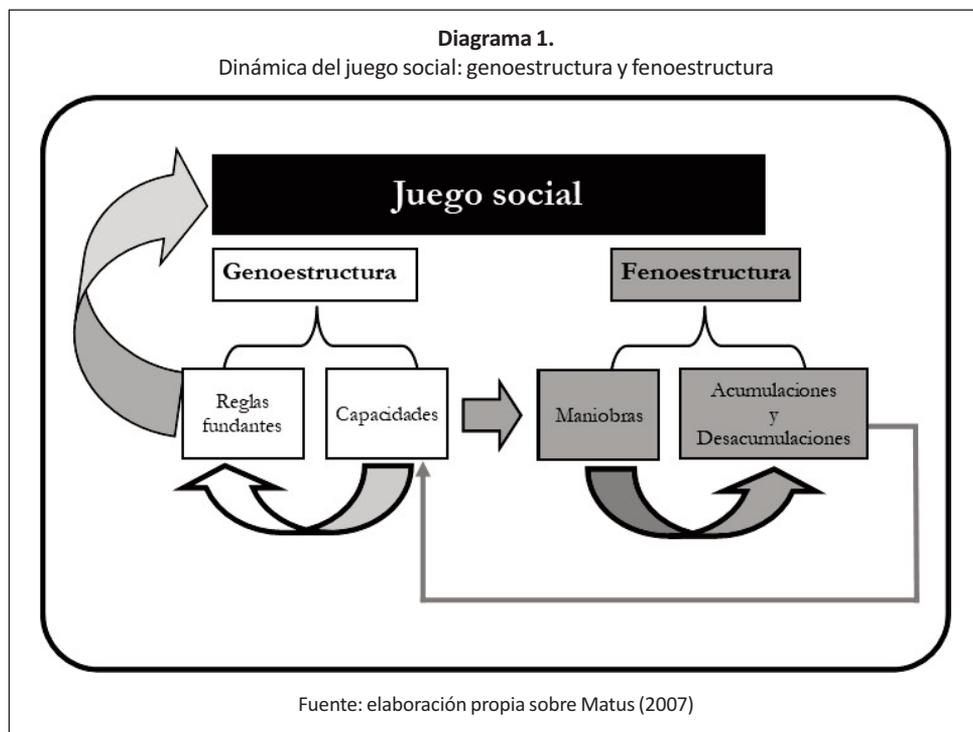
La teoría del juego social desarrollada por el economista chileno Carlos Matus asume un enfoque conflictivista similar al de Coser. Para Matus (2007) toda forma de producción social se asemeja a cualquier juego en el que sea posible identificar actores que realizan distintas maniobras para conseguir sus metas. Pero cada juego social está condicionado por una determinada *genoestructura*; esto es, por un sistema de reglas fundantes que define y establece 1) qué actores están habilitados para jugar, 2) qué pautas de comportamiento deben respetar mientras permanezcan dentro del juego y 3) cuál es la identidad propia que diferencia ese juego social específico de otros similares.

En el marco que fija las reglas de un juego social específico, los actores realizan diferentes maniobras (jugadas) en función de las capacidades con las que cuentan (materiales, de poder o de destreza en el juego) que no están distribuidas de manera simétrica ni homogénea: hay actores con mayores y mejores capacidades que otros.

Las maniobras que los actores realicen para inclinar una determinada situación a su favor les permitirá, al final de cada partida, acumular o perder capacidades. Por su parte, la acumulación o desacumulación de capacidades son producto de la forma en que se desarrolla el juego social, formando un conjunto dinámico de elementos que Matus denomina *fenoestructuras*. Lo que en definitiva persiguen los actores frente a cualquier juego social –a partir de las mayores capacidades que logren adquirir según las maniobras que llevan a cabo– es modificar a su favor las reglas fundantes y, con ello, la genoestructura inicial del juego (ver el diagrama 1).

De acuerdo con esta perspectiva teórica, el conflicto de la CFI se desarrolló dentro de ciertas genoestructuras específicas en las que la Nación y las provincias llevaron a cabo distintas maniobras para obtener resultados fenoestructurales que les permitieran modificar a su favor las reglas de juego iniciales.

Esta permanente tensión entre genoestructura y fenoestructura se verificó, bajo diversas formas y debates, en todas las reformas fiscales que ocurrieron desde los inicios de la organización nacional en adelante. Por su parte, la Constitución de 1994 estableció un plazo para que el Congreso sancionara una nueva ley de CFI, pero, en su lugar, la Nación y las provincias negociaron trece arreglos fiscales que fueron ratificados por distintas leyes sin que ninguna de estas negociaciones concluyera en la sanción de un nuevo régimen de reparto; aun cuando en cinco de



ellos se incluyeron cláusulas taxativas que comprometían a las partes a lograr este objetivo dentro de cierto plazo (diagrama 1).

El Congreso Nacional ratificó la casi totalidad de estos acuerdos por medio de leyes sancionadas con ese único fin. La pregunta que surge, entonces, es por qué existió una voluntad legislativa para dotar de validez legal estos arreglos y no existió, en cambio, la misma voluntad para sancionar una nueva ley de CFI.

La respuesta debería buscarse en el vínculo genoestructura-fenoestructura que predominó frente a cada situación específica. La rigidez de los requisitos previstos en la Constitución para sancionar una nueva ley de CFI condicionó las capacidades de maniobra y negociación de los actores y con ello alteró el sistema de incentivos y recompensas propios del juego. En términos genoestructurales, la

Cuadro 1.
Arreglos fiscales Nación/provincias posteriores a la reforma constitucional de 1994

Fecha de celebración	Arreglos fiscales Nación/provincias posteriores a 1994 (denominación)	Ratificación legislativa o administrativa
06/12/1999	Compromiso Federal	Ley 25.235
17/11/2000	Compromiso Federal para el Crecimiento y Disciplina Fiscal	Ley 25.400
15/07/2001	Compromiso por la Independencia	DNU 1584/2001
17/07/2001	Acuerdo de apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina.	
29/11/2001	Segunda adenda al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal	
27/02/2002	Acuerdo Nación/provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos	Ley 25.570
23/05/2016	Acuerdo Nación/provincias	Ley 27.260
16/11/2017	Consenso Fiscal	Ley 27.429
13/09/2018	Consenso Fiscal	Ley 27.469
17/12/2019	Consenso Fiscal	Ley 27.542
04/12/2020	Consenso Fiscal	Ley 27.634
27/12/2021	Consenso Fiscal	Ley 27.687
09/07/2024	Pacto de Mayo	Sin ratificación

Fuente: elaboración propia

fijación excesiva de reglas fundantes (sobre-regulación) y la inclusión de procedimientos menos flexibles para el campo de acción de los actores (rigidez normativa) redujo sus capacidades de maniobra y sus acumulaciones, restringiendo así la dinámica de la fenoeestructura que se necesitaba para lograr la sanción de una nueva ley de CFI.

En la visión de los actores del conflicto, la voluntad de cooperación para lograr la sanción legal de una nueva ley de CFI quedó enmarañada entre demasiados

condicionamientos constitucionales, de manera tal que la eventual adopción de conductas cooperativas podía representar, para aquellos, mayores riesgos que no cooperar, sobre todo cuando la posibilidad de optar por esta última alternativa no implicaba recibir sanciones ni asumir costos gravosos o impredecibles.

Los incentivos de cooperar y competir

El régimen de CFI vigente remite al contexto fiscal que predominaba en la década de 1980 y que, claramente, no es el actual. Aun así, los actores del conflicto prefirieron mantener durante décadas el *statu quo*, en gran parte por temor a que sus eventuales acumulaciones no lograran compensar las desacumulaciones que podrían resultar del juego. En este sentido, los distintos decisores que representaron al gobierno nacional y a las provincias en cada situación imaginaron que los riesgos que podían afrontar eran mucho más concretos y probables que los imprecisos beneficios que podrían haber obtenido de la hipotética sanción de una nueva ley de reparto fiscal.

Los distintos gobiernos nacionales tuvieron presente el riesgo de que las futuras negociaciones con los gobernadores terminarían por reducir sensiblemente el porcentual de recursos que percibían. En 1988, cuando se sancionó la Ley 23.548, el Estado federal atendía importantes servicios que luego transfirió a las provincias sin que se disminuyera su coeficiente de CFI (42.34%). Asimismo, en los años siguientes a dicha sanción, se crearon nuevos impuestos nacionales cuya recaudación no fue distribuida con las provincias.¹⁸

Las provincias, por su parte, advirtieron que la incorporación *de iure* de la Ciudad de Buenos Aires al esquema distributivo de la futura ley de CFI afectará – en algunos casos, de manera sensible– el porcentual que cada una de ellas actualmente percibe. Este riesgo que imaginan los gobernadores los lleva a reclamar que, frente al nuevo régimen de reparto sea el gobierno nacional quien

¹⁸ Entre ellos, el más importante es el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, conocido coloquialmente como impuesto al cheque. Creado en marzo de 2001 por la Ley 25.413 este gravamen tenía originalmente vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002, pero fue sucesivamente prorrogado hasta hoy. La recaudación obtenida no forma parte de la masa coparticipable, sino que se aplica íntegramente a financiar las prestaciones previsionales a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

aporte íntegramente el coeficiente que finalmente se le asigne a la Ciudad, tal como ocurre en la actualidad.

Por uno u otro camino, el gobierno nacional vería reducida su participación en el nuevo régimen de reparto y esta es la alternativa que no está dispuesto a afrontar.

Un segundo aspecto de los riesgos implícitos en la discusión de la nueva CFI se refiere al conflicto secundario que subyace entre las provincias “ricas” y “pobres” para determinar el perfil de la futura distribución secundaria. Si la futura ley de CFI tuviera un sesgo benthamista (devolutivo), la genoestructura resultante favorecería claramente a las provincias más ricas y que mayores recursos aportan a la masa coparticipable. Si, por el contrario, prevaleciera un sesgo más equitativo (rawlsiano), se beneficiarían más las provincias pobres que son las que aportan menos recursos al conjunto, pero las que más necesitan de ellos.

Por lo pronto, los indicadores que la literatura económica y jurídica tradicional ha empleado para clasificar a las provincias en “ricas” y “pobres” –los mayores o menores niveles de desarrollo económico relativo, la densidad demográfica, la disponibilidad de recursos naturales o los desequilibrios fiscales horizontales– componen una matriz explicativa que pertenece igualmente al pasado. La Constitución reformada en 1994 estableció en el artículo 24 el principio del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, lo cual modificó sustantivamente la estructura tradicional de los ingresos fiscales provinciales.

Neuquén constituye el caso paradigmático de esta reciente situación: en la actualidad, el monto que percibe la provincia en concepto de regalías petroleras y gasíferas supera sus ingresos por la CFI. El mismo fenómeno, aunque a una escala menor, sucede en Santa Cruz y Chubut, donde las regalías a la explotación de hidrocarburos y a la generación hidroeléctrica representan, respectivamente, el 53% y el 94% de sus ingresos coparticipados (ver cuadro 2)

El hallazgo de yacimientos de metales preciosos en distintos puntos del territorio argentino y la valorización a escala global de minerales que hasta hace pocos años carecían de utilidad económica (por ejemplo, el litio y las denominadas “tierras raras”) ha generado amplias expectativas de ingresos fiscales en

Cuadro 2.
Ingresos corrientes, coparticipados y regalías. Provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz, en millones de pesos corrientes

Concepto / indicador	Chubut	Neuquén	Santa Cruz
Ingresos corrientes	1.871.489	3.896.083	1.611.249
Ingresos por ley 23.548 y otros Coparticipados	565.859	691.663	637.957
Ingresos por regalías	532.890	722.604	339.174
Ley 23.548 y otros / Ingresos corrientes (en %)	30,20 %	17,80 %	39,60 %
Regalías / Ingresos corrientes (en %)	28,50 %	18,50 %	21,10 %
Regalías respecto Ley 23.548 y otros (en %)	94,20 %	104,50 %	53,20 %

Fuente: elaboración propia sobre información provincial

muchas de las provincias andinas y del noroeste, aun cuando las regalías que han percibido hasta el momento no hayan sido significativas.¹⁹

Por último, la cuestión del tercer senador reviste especial importancia en la dinámica de la negociación del futuro régimen de CFI. Cuando se sancionó la Ley 23.548 existían dos senadores por cada provincia que eran elegidos por sus respectivas legislaturas y que estaban políticamente alineados con sus respectivos gobernadores. La reforma constitucional estableció, por un lado, que el trámite legislativo debe iniciarse en el Senado, pero, al mismo tiempo, amplió a tres las bancas de cada provincia, una de las cuales le corresponde necesariamente a una fuerza política diferente a la del gobernador.

En paralelo, la diferencia en la duración de los mandatos –cuatro años para los gobernadores y seis para los senadores– ha hecho no solo posible sino frecuente que la relación entre unos y otros se traduzca en una suerte de convivencia forzada entre representantes de fuerzas políticas diferentes.²⁰

¹⁹ La cláusula 7 del Pacto de Mayo expresa “el compromiso de las provincias argentinas de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país”.

²⁰ Actualmente, ninguno de los tres senadores nacionales que representan a las provincias de Jujuy, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán comparte la misma pertenencia política con el gobernador.

Como consecuencia, los gobernadores en la actualidad cuentan con menores probabilidades de encuadrar a los senadores nacionales, viendo así disminuidas sus capacidades de negociación ante el gobierno nacional.

Conclusión: la salida del laberinto

En los últimos treinta años, como vimos, se produjo una extensa literatura económica y jurídica dedicada a la CFI sin que por ello se hayan verificado avances significativos en la sanción de una nueva ley. Sobre este conflicto y sus posibles vías de resolución “se ha escrito demasiado y se ha hecho casi nada”, según la opinión de Horacio Cao (2008: 121). Sin embargo, el análisis de los hechos demuestra que sí se hizo mucho, aunque los resultados de esas acciones no hayan coincidido con las soluciones que recomendaba esa literatura.

La metáfora del profesor Bird acerca de comparar el funcionamiento del régimen de CFI en la Argentina con un laberinto fiscal ha sido, sin duda, ingeniosa y pertinente. Sin embargo, como escribió alguna vez el poeta Leopoldo Marechal, “de todo laberinto se sale por arriba” y la CFI no parece ser la excepción a esta regla.

Salir por arriba de este laberinto significa poder analizar e interpretar el conflicto fiscal por el reparto de la recaudación impositiva federal desde enfoques teóricos diferentes a los que, una y otra vez, concluyeron en la imposibilidad de hallarle una alternativa aceptable y duradera en el tiempo.

Los convencionales constituyentes que incluyeron la CFI en la reforma de 1994 creyeron haber hallado un remedio eficaz para el buen funcionamiento del federalismo de concertación, pero, en lugar de ello, crearon condiciones innecesariamente rígidas que impidieron la sanción de una nueva ley de reparto fiscal. En la tradición jurídica anterior a la reforma, las leyes convenio eran contratos de adhesión voluntaria en los cuales la Nación y las provincias fijaban los límites de sus respectivas potestades tributarias, mientras que los pactos o acuerdos fiscales tenían como objeto coordinar políticas tendientes a lograr la disciplina fiscal y a instrumentar respuestas adecuadas para superar determinadas crisis coyunturales (Frías, 1976; Altavilla, 2020).

Aplicando esta lógica al desarrollo de este conflicto, podemos concluir que la ley convenio comprende su genoestructura, en tanto que el *corpus* de pactos o acuerdos son el resultado de la dinámica de la fenoestructura y, como tal, describen la manera coyuntural en que se formalizan las acumulaciones de capacidades obtenidas de las distintas maniobras que llevan a cabo los actores.

Una salida posible al conflicto planteado podría resumirse del siguiente modo: ante la posibilidad o la voluntad de las partes para discutir una nueva ley de CFI, el Senado debería comenzar por debatir y acordar sus aspectos exclusivamente genoestructurales; esto es 1) las reglas generales del juego por el reparto fiscal; 2) los mecanismos para la toma de las decisiones que comprometen al conjunto de los actores; 3) las modalidades elegidas para formalizar los acuerdos que se alcancen; 4) las penalidades aplicadas a los infractores, ante el eventual incumplimiento de las reglas; 5) las capacidades formales de los actores (básicamente, la enumeración de los derechos que los asisten como participantes del juego) y, por último y –sobre todas las cosas–, 6) los mecanismos concertados para resolver las futuras controversias.

La Constitución de 1994 dispuso, además, la creación de un organismo fiscal federal que, por cierto, ya existe y que funciona desde hace más de medio siglo: la Comisión Federal de Impuestos. La nueva ley de CFI debería asignarle –a ella o al organismo que en el futuro la reemplace– claras funciones de arbitraje que sean amplias, vinculantes e inapelables para dirimir las controversias que se susciten en torno al régimen de reparto fiscal a través de una vía que evite su judicialización, como ocurrió recurrentemente en los últimos años. Este argumento puede resumirse de la siguiente manera: “hay que alejar el federalismo fiscal de los tribunales”.

Todos estos aspectos, inherentes a la genoestructura del conflicto y a los mecanismos de arbitraje, son los únicos que deberían materializarse en una ley convenio que, aun cuando no fuera unánime, debería expresar un alto grado de consenso y aceptación por parte de los actores implicados. Esta ley convenio debería expresar y ajustarse estrictamente a los principios incorporados en el artículo 75, incisos 2 y 3, de la Constitución Nacional e, incluso, debería brindar precisión sobre aquellos aspectos que aún hoy resultan de ambigua interpretación.

Establecidas claramente las reglas de juego y formalizadas en una ley convenio, la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires estarán en condiciones de producir, a nivel fenoestructural, todos los pactos o acuerdos fiscales que consideren adecuados para resolver las cuestiones prácticas o reglamentarias derivadas de la ley de CFI: los aspectos instrumentales de las afectaciones impositivas específicas, la enumeración de los indicadores objetivos del reparto (sean devolutivos o equitativos) que serán tenidos en cuenta para la actualización de los coeficientes de distribución primaria y secundaria, la cuantificación de los recursos previstos para los futuros traspasos de funciones y competencias desde la Nación a las provincias, entre tantos temas que hacen al funcionamiento habitual del federalismo fiscal argentino. Pactos que, a diferencia de la ley convenio de CFI, sean instrumentados y formalizados a través de leyes comunes que no requieran de mayorías parlamentarias calificadas o condiciones legislativas especiales.

En síntesis, el primer paso para salir del laberinto consiste en comenzar por dejar de ver la CFI como lo que pudo haber sido o lo que ella debería ser para comenzar a entenderla e interpretarla como lo que ella realmente expresa: un conflicto que debe ser gestionado bajo el imperio de reglas de juego y condiciones que incentiven y premien, entre sus actores, la vocación cooperativa y que penalicen sus conductas competitivas.

Bibliografía

- Altavilla, C. (2020). "Derecho intrafederal y los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo argentino. Un análisis a 25 años de la reforma constitucional nacional (1994-2019)". *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n° 43, 27-55.
- Ávila, J. (2009). *Fraccionamiento del poder impositivo. Documento de Trabajo N° 411*. Buenos Aires: UCEMA.
- Cao, H. (2008). "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos". *Aportes*, n° 26, 121-145.
- Consejo Federal de Inversiones (1963). *Política fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: CFI.

- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dalla Vía, A. (2016). "Actualidad del federalismo argentino". En Serna de la Garza, J. (comp.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM.
- Fiorino, S. (1965). *El desarrollo económico y la política fiscal*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Frías, P. (1976). "Federalismo como sistema". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, vol. 5, n° 11, 109-157.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1993). *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- Hernández, A. (2009). *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- ____ (26/6/2013). *La coparticipación impositiva federal*. Presentado en la Jornada Interacadémica sobre el Federalismo Fiscal Argentino. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Jarach, D. (1966). *Coparticipación provincial en impuestos nacionales*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Leiras, M. (2013). "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales". En Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Macón, J. (1973). *Funciones de los tres niveles del sector público (aportes para un enfoque normativo del federalismo fiscal)*. Presentado en el Seminario sobre problemas del federalismo en Argentina. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Matus, C. (2007). *La teoría del juego social*. Universidad Nacional de Lanús. Remedios de Escalada, Argentina.
- Núñez Miñana, H. (1969). *Relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina. Aspectos cuantitativos y analíticos*. La Plata: UNLP.
- ____ (1972). "Federalismo fiscal y política regional: un modelo analítico. *Económica*, vol. 18, n° 3, 323.-351.

- ____ (1973). *La Coparticipación Federal de Impuestos como Herramienta del Federalismo en la Argentina*. Presentado en el Seminario sobre problemas del federalismo en Argentina. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Núñez Miñana, H. y Porto, A. (1981). *Estudio de la incidencia en las finanzas provinciales motivadas por la modificación introducida al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en virtud de la ley 22.293. Análisis y propuestas*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- ____ (1981a). *Cambios introducidos en el sistema de coparticipación federal por la ley nacional N° 22.293: análisis y propuestas de modificación*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- ____ (1982). *Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos: análisis y alternativas*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- ____ (1983). *Evolución y situación actual de la distribución secundaria de la coparticipación federal en la Argentina*. Consejo federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Parise, A. (2019). "Coparticipación Federal. Antecedentes y situación actual". *Cuadernos de Derecho Público*, n° 2, 255-310.
- Petrei, H. (1984). "Coparticipación: bases de discusión para la distribución primaria". *Estudios*, n° 30, 65-80.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Documento de Federalismo Fiscal N° 2*. La Plata: UNLP.

INDUSTRIA ARGENTINA

La industria argentina en tiempos turbulentos: el gobierno del Frente de Todos

Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr

Páginas 9 a 32

Resumen

En este trabajo se analiza la dinámica de la industria argentina durante la experiencia de gobierno del Frente de Todos (2019-2023). Se trató de un período muy complejo, en el que convergieron varios procesos (internos y externos) que impactaron en mayor o menor grado sobre la actividad manufacturera. En particular, en este estudio se busca identificar los principales rasgos de la trayectoria productiva del sector, la evolución del mercado laboral y de la distribución del ingreso, el posicionamiento de las diferentes ramas de producción en la apropiación del excedente generado y el desenvolvimiento comercial externo.

Abstract

Argentine Industry in Turbulent Times: The Government of the “Frente de Todos”

This paper analyzes the dynamics of Argentine industry during the administration of the Frente de Todos (2019–2023). It was a highly complex period, shaped by the convergence of several internal and external processes that affected manufacturing activity to varying degrees. In particular, the study seeks to identify the main features of the sector’s productive trajectory, the evolution of the labor market and income distribution, the positioning of different branches of production in the appropriation of the generated surplus, and developments in foreign trade.

ECONOMÍA ECOLÓGICA Y BIOECONOMÍA

Bioeconomía: narrativas, retos e implicaciones para América Latina y el Caribe

Gian Carlo Delgado Ramos

Páginas 33 a 72

Resumen

El presente artículo revisa el concepto de bioeconomía a partir de un metaanálisis bibliométrico y una revisión general de la literatura especializada. Se distinguen dos grandes interpretaciones del concepto, una relacionada con la escuela de pensamiento de la economía ecológica y otra, de uso más reciente, asociada con los bionegocios (de la biotecnología, bioenergía, bioinputs, etcétera). Después de presentar las características de ambas narrativas y sus diferencias, se revisan algunas de las definiciones más conocidas de la segunda interpretación para identificar desde ahí las principales narrativas de promoción de la bioeconomía, sus alcances, retos, contradicciones e implicaciones, particularmente en América Latina y el Caribe. Se concluye que la apuesta por los bionegocios de la bioeconomía, tal y como se ha planteado, difícilmente podrá modificar las dependencias tecnológicas actuales y, más aún, los términos de intercambio ecológicamente desiguales que históricamente han caracterizado a la región. Por esas y otras razones, se devela la funcionalidad de la bioeconomía para reforzar los procesos de acumulación de capital socioespacialmente desiguales, pero también su incapacidad de propiciar cambios orientados al avance de escenarios de transición o transformación sistémica, esto muy a pesar de que su narrativa dominante valida una y otra vez la urgencia de actuar ante la cada vez más grave crisis planetaria.

Abstract

Bioeconomy: Narratives, Challenges, and Implications for Latin America and the Caribbean

This article examines the concept of the bioeconomy through a bibliometric meta-analysis and a general review of the specialized literature. Two main interpretations of the concept are identified: one associated with the school of ecological economics, and another, more recent, linked to bio-businesses (biotechnology, bioenergy, bio-inputs, etc.). After outlining the characteristics and differences of both narratives, the article reviews some of the most widely recognized definitions of the second interpretation to identify the main narratives promoting the bioeconomy, along with their scope, challenges, contradictions, and implications, particularly in Latin America and the Caribbean. The article concludes that the emphasis on bio-businesses within the bioeconomy, as currently framed, is unlikely to alter existing technological dependencies and, even less so, the ecologically unequal terms of trade that have historically characterized the region. For these and other reasons, the bioeconomy is revealed as functional to reinforcing uneven socio-spatial capital accumulation processes, while at the same time being unable to foster changes oriented toward advancing scenarios of systemic transition or transformation—despite its dominant narrative repeatedly stressing the urgency of action in the face of the worsening planetary crisis.

POLÍTICA ECONÓMICA

Monopolios capitalistas y rol del Estado. Rothbard, Hayek y Friedman en *El camino del Libertario* de Milei

Hernán Fair

Páginas 73 a 110

Resumen

El artículo analiza la cuestión de los monopolios y el papel del Estado en los exponentes neoliberales Hayek, Rothbard y Friedman y su influencia en las ideas económicas y políticas de Milei. En el marco de la crítica a los rendimientos marginales decrecientes y la teoría del óptimo paretiano, encontramos que Milei niega las fluctuaciones históricas del capitalismo, rechaza las fallas de mercado y los precios de monopolio. El monopolista, de hecho, sería un “benefactor social”, ya que, desde su visión, satisfaría necesidades, realizaría mejoras tecnológicas y siempre ofrecería bienes y servicios de mejor calidad a un menor precio. Por lo tanto, el Estado nunca puede intervenir para regular los monopolios y oligopolios capitalistas. De este modo, a través del proceso de descubrimiento y cooperación voluntaria entre los individuos, Milei llega a las mismas conclusiones míticas de Rothbard sobre el equilibrio óptimo y la supuesta autorregulación del mercado.

Abstract

Capitalist Monopolies and the Role of the State: Rothbard, Hayek, and Friedman in Milei’s *The Libertarian Path*

This article examines the issue of monopolies and the role of the state in the works of neoliberal exponents Hayek, Rothbard, and Friedman, as well as their influence on Milei’s economic and political ideas. Within the framework of the critique of diminishing marginal returns and the theory of Pareto optimality, we find that Milei denies the historical fluctuations of capitalism, rejects market failures and monopoly pricing. In his view, the monopolist is in fact a “social benefactor,” since they would meet needs, drive technological improvements, and always provide higher-quality goods and services at lower prices. Therefore, the state can never intervene to regulate capitalist monopolies and oligopolies. Thus, through the process of discovery and voluntary cooperation among individuals, Milei arrives at Rothbard’s same mythical conclusions regarding optimal equilibrium and the supposed self-regulation of the market.

ECONOMÍA DISTRIBUTIVA NACIONAL

Coparticipación Federal de Impuestos. Historia y prospectiva de un conflicto fiscal

Rubén Manasés Achdjian*Páginas 111 a 144*

Resumen

El artículo analiza el funcionamiento del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina desde herramientas teórico-conceptuales aportadas por la sociología del conflicto y la teoría del juego social. En este orden de ideas, el texto propone el abordaje de las siguientes preguntas. ¿Cómo se originaron los mecanismos legales empleados por el gobierno nacional y las provincias argentinas para distribuir la renta fiscal federal? ¿Por qué el Congreso omitió sancionar una nueva ley de CFI, pese al mandato constitucional que así lo obligaba y a las recomendaciones de la extensa literatura existente sobre federalismo fiscal? ¿Es posible que los enfoques teóricos denominados “conflictivistas” ofrezcan alguna alternativa para allanar esta cuestión?

Abstract

Federal Tax Revenue Sharing. History and Prospects of a Fiscal Conflict

This article examines the operation of Argentina's Federal Tax Revenue Sharing system using theoretical and conceptual tools drawn from conflict sociology and the theory of social games. It seeks to address the following questions: How did the legal mechanisms employed by the national government and the provinces to distribute federal tax revenues originate? Why has Congress failed to enact a new Federal Tax Revenue Sharing Law, despite the constitutional mandate to do so and the recommendations of extensive literature on fiscal federalism? Could “conflictivist” theoretical approaches provide an alternative path to resolving this long-standing issue?

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



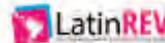
La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral desde 2011 y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en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

Para enviar artículos a la revista:

✉ revistapolpublicas@gmail.com

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

**NUEVO
NÚMERO**



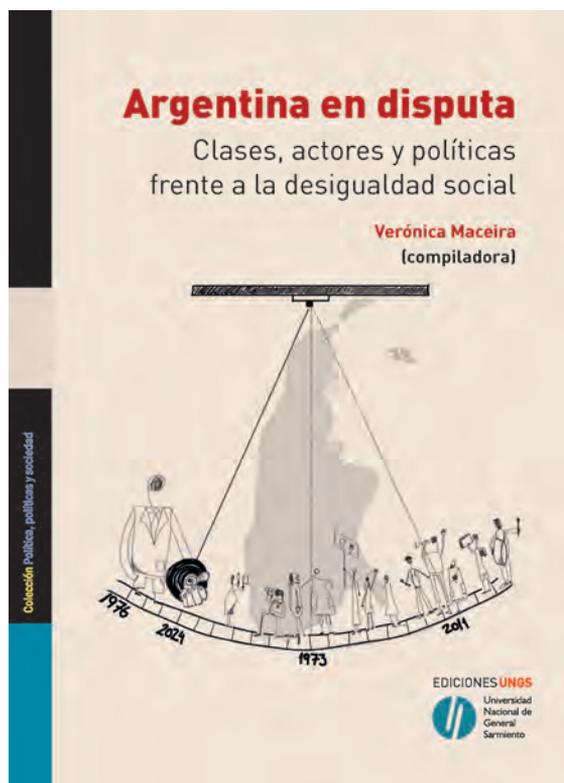


Reseña / POR VERÓNICA MACEIRA

Verónica Maceira

Argentina en disputa. Clases, actores y políticas frente a la desigualdad social

Buenos Aires: Ediciones UNGS. 534 páginas, 2025



Este libro plantea un acercamiento a las disputas centrales por una mayor igualdad social y distributiva en la Argentina pospandemia, sus bases estructurales, la formación de sujetos colectivos en conflicto y los soportes sociales, culturales y políticos de estas disputas, desde la perspectiva del análisis de clase. Tras la mejora en el bienestar que se registró en la primera parte de este siglo, el aumento de la desigualdad social vuelve a ser un problema acuciante en la región. En el caso argentino, se articulan tres procesos en esa dirección: la reorientación de la intervención estatal entre 2016 y 2019, en sintonía con una restauración regional neoliberal que interrumpe una trayectoria orientada por la ampliación de derechos sociales; la crisis sociosanitaria mundial de covid-19, con políticas laborales y de asistencia relevantes, pero que alcanzaron de manera muy dispar los distintos segmentos de la estructura social; y una pospandemia con aceleración inflacionaria y sin distribución del ingreso, que sería la antesala de la clausura regresiva de las disputas abiertas por la orientación del modelo de desarrollo.

El aumento de la desigualdad se desplegó asimismo en un contexto de fragilización de los encuadres sociales y políticos producto de la pandemia y del avance de la ideología neoliberal a nivel global, que confluye en el surgimiento de opciones de un individualismo radical,

fuertemente legitimadoras de estos procesos y finalmente arriban a una nueva gestión del gobierno nacional a fines de 2023. Nuestra investigación se sitúa en el mediano plazo (2016-2024) y hace foco en el desenlace del período, entre la pospandemia y los primeros meses de gestión de La Libertad Avanza.

En el marco del amplio abanico de estudios sobre la problemática de la desigualdad, procuramos realizar un aporte distintivo a partir de un abordaje que se ancla en dos perspectivas que consideramos productivas. En primer lugar, estudiamos la desigualdad desde el análisis de clases, entendiendo que son estas relaciones las que tienen centralidad en la explicación de la producción y reproducción de desigualdades persistentes. En segundo lugar, entendemos la desigualdad como un proceso, producto de estructuras y estrategias, y asumimos la relevancia del conflicto en la dinámica del cambio social. En sintonía con esto último, incorporamos el estudio de la formación de alianzas y actores sociales que se disputan la direccionalidad del proceso de igualdad/desigualdad.

El volumen presenta una obra colectiva, llevada adelante en el marco del proyecto “La distribución en disputa: las políticas por la igualdad y sus soportes sociales desde la perspectiva del análisis de clase”, un proyecto de diseño articulado, multimétodo, con producción de

fuentes propias y originales, que reúne en equipo el Programa de Investigación Regional Comparada de la Estructura Social Argentina (PIRC-ESA). El PIRC-ESA está formado por un conjunto muy amplio de investigadores e investigadoras de doce universidades nacionales de todo el país, y contó para esta investigación con el apoyo de la Agencia I+D+i, a través de su convocatoria PICTO REDES (2022). Este es el primer producto de un proyecto que, aprovechando el alcance del trabajo colaborativo del PIRC-ESA, integra y articula distintas dimensiones y escalas de análisis.¹

¹ El PIRC-ESA es un programa federal interuniversitario. Los equipos que participan actualmente tienen su sede en los siguientes nodos académicos: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano (UNGS-ICO); Universidad Nacional de Jujuy (UNJu), Unidad de Investigación en Comunicación, Cultura y Sociedad; Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Centro de Estudios Sociales; Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Instituto de Humanidades; Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO), Instituto de Trabajo y Producción; Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Investigaciones Gino Germani; Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Sede Andina; Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF), Instituto de Cultura, Sociedad y Estado; Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales; Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas; Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), Centro de Estudios Sociales y Políticos y Centro de Innovación de las Trabajadoras y los Trabajadores, y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (nodo UMET-CITRA-CONICET).

Retomando las coordenadas y perspectivas que anticipamos, este libro analiza los cambios socioeconómicos en la pospandemia y su incidencia en el perfil de la estructura de clases, así como en el bienestar de los hogares de clases y segmentos.

Asimismo, profundiza en los fundamentos sociales y culturales de las políticas en debate: ¿cuáles son las percepciones sobre los niveles de desigualdad en la Argentina?, ¿cuáles son los criterios de justicia social con que operan en las distintas clases y estratos sociales?, ¿cómo se posicionan las distintas clases, estratos, géneros y generaciones respecto de las principales disputas? Y ¿qué alianzas sociales presentes y futuras disponen estos posicionamientos?

Finalmente, caracteriza las disputas relevantes en torno a los procesos y políticas de igualdad/desigualdad en la pandemia y pospandemia, la formación de sujetos colectivos y la conflictividad sociopolítica que se vertebra sobre los siguientes clivajes claves:

- Las disputas por la implementación de transferencias monetarias de amplio alcance (por ejemplo, renta universal, salario básico universal, ingreso ciudadano) y por el reconocimiento de derechos sociales para los trabajadores de la economía popular, que nuestros investigadores han se-

ñalado como la disputa por la reproducción ampliada.

- Las disputas por el salario y las condiciones laborales protagonizadas por el segmento formal de la clase trabajadora y de los sectores medios asalariados.
- Las disputas en torno a las políticas tributarias y fiscales que buscan gravar el proceso de apropiación del excedente por parte de distintas fracciones del capital concentrado.

Para llevar a cabo los objetivos de la investigación, el PIRC-ESA implementó una estrategia multimétodo que consiste en la utilización articulada de métodos y técnicas cuantitativas y cualitativas, en una secuencia no lineal, llevados a cabo simultáneamente y respondiendo a más de un objetivo de investigación.

Precisemos que, para el abordaje de los cambios en la estructura social, en el mundo del trabajo y en el bienestar de los hogares, se explotaron distintas fuentes secundarias del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Asimismo, para el abordaje de las representaciones y posicionamientos a nivel individual respecto de las políticas por una mayor o menor igualdad, se diseñaron dos fuentes propias, previendo su futura triangulación: la Encuesta Nacional sobre Estructura Social Argentina y Políticas de Igualdad (ESAyPI, 2024) y un dispo-

sitivo cualitativo implementado vía grupos focales a nivel regional. Finalmente, para el relevamiento y análisis de la conflictividad en torno a los ejes y políticas ya definidos y su registro en la acción colectiva, se recurrió al relevamiento y análisis de pronunciamientos y publicaciones de los actores involucrados (organizaciones empresarias, sindicales y sociales), entrevistas a informantes clave y seguimiento de eventos de acción colectiva relacionados con los tres ejes de disputa ya señalados. También se aprovechó un encuesta *in situ* de la marcha federal universitaria (MFU) del 23 de abril de 2024, diseñada y aplicada de manera presencial por el Taller de Investigaciones sobre Cambio Social de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), cuyos docentes forman parte de nuestro programa.

Nos detenemos un momento en la presentación de aquellas fuentes de información mencionadas que son de diseño e implementación propios. La Encuesta Nacional sobre Estructura Social Argentina y Políticas de Igualdad (ESAyPI, PIRC-ESA, 2024) tuvo carácter probabilístico y alcance urbano nacional, y se aplicó a 1500 individuos de distintos grupos de edad y género, de 18 años y más. El instrumento asumió el registro de las posiciones de clase (centrado operativamente en el tratamiento de la dimensión de ocupación), incorporó un módulo completo sobre participación

en acciones colectivas y en organizaciones sociales y políticas, y otro módulo completo específico sobre percepción y posicionamientos respecto de la desigualdad social y las políticas públicas, criterios de justicia distributiva, representaciones sobre la estructura social y autopercepción de clase.²

En triangulación con el relevamiento de la encuesta, se realizó un estudio cualitativo que profundizó en estas mismas dimensiones, especialmente para las representaciones de la clase trabajadora, a través de ocho grupos focales implementados en las cuatro grandes regiones del país (región Metropolitana

de Buenos Aires, Norte Grande, Patagonia y región Centro). Los grupos fueron homogéneos en términos de posiciones sociales (distinguiendo entre segmentos de la clase trabajadora formal e informal) y heterogéneos en términos de géneros y generaciones.

Este volumen responde entonces a un diseño de investigación único y coordinado. A su vez, es una expresión coral de distintas tradiciones de análisis encarnadas en los equipos del sistema universitario nacional que conforman nuestra red. En términos de su estructura, se trata de una obra articulada, aun cuando sus capítulos son también autocontenidos y presentan perspectivas y discusiones específicas. Esta se organiza en cuatro partes en las que se exponen resultados relevantes de la investigación en sus distintas dimensiones y niveles.

La primera parte del libro presenta en cuatro capítulos las transformaciones en la estructura productiva, social y del bienestar de los hogares entre 2016 y 2024. En un primer capítulo, Maceira, Benza y Dalle caracterizan la pospandemia como un período de recuperación del trabajo, con aceleración inflacionaria y sin distribución del ingreso, y asumen estos rasgos como condiciones estructurales que aportan a la comprensión del arribo de una derecha radical al gobierno nacional en diciembre de 2023. Asimismo, se detienen en la coyuntura

² Acorde con los objetivos de la investigación se diseñó una muestra probabilística, estratificada, por conglomerados, trietápica, representativa de la población de 18 y años y más, residente en hogares particulares de localidades del país de 100.000 y más habitantes. Los resultados obtenidos permiten inferencias estadísticas extrapolables al total nacional así definido y, al mismo tiempo, posibilitan la desagregación en tres dominios de estimación construidos de acuerdo con el tamaño de los aglomerados, con errores muestrales y coeficientes de variación aceptables. El tamaño de la muestra garantiza que en el total país, para la estimación de una proporción sobre el total de hogares, el error máximo probable con un nivel de confianza del 95% será en cualquier caso inferior a +/- 4%. La implementación de la encuesta en todo el país fue realizada en colaboración con MFG Consultores, dirigida por Isidro Aduriz y Christian García, a quienes agradecemos especialmente su compromiso con nuestro programa.

del primer semestre del nuevo gobierno y analizan cómo el cambio en la gestión a partir de diciembre de 2023 opera una profundización de la contracción productiva y de la distribución regresiva de los ingresos, con impactos importantes sobre el bienestar de los hogares de la clase trabajadora y de las posiciones intermedias. Por su parte, Pol, Ledda y Paz profundizan en el estudio de la estructura socioeconómica. Analizan las reconfiguraciones del empleo industrial desde una perspectiva regional para el período 2016-2023 e identifican el impacto que tuvieron las distintas políticas económicas en los perfiles de especialización industrial, en la ocupación y los ingresos industriales. Muestran que no se evidenciaron cambios significativos en la diversificación industrial regional y que la concentración del empleo en las áreas centrales persistió, profundizando las desigualdades regionales. Chávez Molina y Rodríguez de la Fuente profundizan en la dirección del impacto de los cambios en el bienestar de los hogares. Investigan el perfil de la población en situación de pobreza entre 2016 y 2024. Concluyen que el crecimiento de la pobreza no se debe a un proceso de cambio de la estructura de clases sociales, sino a una mayor exposición de los sectores intermedios y de los trabajadores manuales de grandes establecimientos, que antes presentaban una mayor protección. Esta primera parte concluye con el capítulo de Pérez

y Busso, en el que se analiza la proliferación de situaciones de pluriempleo en la Argentina en el período 2016-2023. A partir de un abordaje cuantitativo a nivel nacional, el capítulo constata un proceso de incremento del pluriempleo de magnitud mayor que en otras latitudes, y sobre la base del análisis cualitativo de los grupos focales, da cuenta de la extensión y naturalización del fenómeno y de la manera en la que el pluriempleo se reproduce a modo de estrategia defensiva frente a los embates de la puja distributiva.

La segunda parte del libro aborda los resultados del estudio de los soportes sociales y culturales de las disputas en foco. Se analizan representaciones y posicionamientos, principios de justicia distributiva y narrativas de legitimación que se expresan en la acción individual. Se explora la intensidad con que estos alineamientos se identifican en los distintos segmentos de clase, géneros y generaciones, y la manera en que se articulan en identidades y alianzas políticas. La base empírica de los primeros cinco estudios de esta sección proviene fundamentalmente de la mencionada ESAy-PI, PIRC-ESA (2024). En el primero de ellos, Maceira y Elbert identifican alineamientos diferenciados de las clases y segmentos en torno a las tres disputas clave de este proyecto y muestran que estos expresan distintos criterios de justicia social que orientan, a su vez, las

preferencias electorales en la última compulsa nacional. En términos generales, comprueban que la alianza electoral de las fuerzas de derecha en 2024 logró retener la adhesión de los empleadores y de los gerentes, y un alineamiento importante de los autónomos, ya sea de aquellos de altas calificaciones como de los escasamente capitalizados y de oficio. Por su parte, la base electoral de la alianza progresista-peronista articula los segmentos asalariados de posiciones intermedias, los segmentos informales de la clase trabajadora asalariada y las posiciones más desaventajadas de la estructura social. En el segundo de estos estudios, Dalle y Carrascosa analizan, también desde una perspectiva de clases, las percepciones sobre la desigualdad, la justicia distributiva y la mirada sobre el rol del Estado en estos procesos. Los autores muestran que los ciudadanos perciben un elevado nivel de desigualdad en la Argentina actual y un alto nivel de reproducción social de estos niveles de desigualdad o incluso de movilidad social descendente. Identifican que junto con ello persiste un consenso transversal en favor de la intervención estatal en dimensiones que hacen a los derechos sociales básicos. Por su parte, Boniolo, Morales y Capuano continúan con la indagación respecto de las percepciones sobre la desigualdad y enfocan el análisis según género, edad y clase social. Concluyen que las mujeres tienen una mayor

tendencia a percibir desigualdades en nuestra sociedad, en la medida en que se encuentran en la intersección de múltiples sistemas de dominación. Asimismo, corroboran que la percepción de desigualdad aumenta con la edad, cuestión relacionada con la acumulación de experiencias de discriminación y exclusión social a lo largo de la vida. Rodríguez de la Fuente, Mansilla y Assusa continúan con el análisis de las percepciones sobre la desigualdad social y aportan una perspectiva diacrónica (sobre la base de la encuesta realizada por la organización Latinobarómetro) que se articula con la mirada sincrónica de la encuesta propia del PIRC-ESA. En ese marco, identifican un robustecimiento de la autopercepción como clase media baja, que sindicaban en correspondencia con el contexto de crisis que caracteriza el mediano plazo estudiado. Finalmente, Rebón, Hernández, Giulano y Súnico estudian los vínculos entre las concepciones igualitarias y la disposición a la acción colectiva, y analizan en qué medida las personas con perspectivas más igualitarias sobre lo social disponen de mayores recursos de acción colectiva para luchar por el avance de medidas progresivas o defender las existentes. Para ello, articulan la ESAyPI, PIRC-ESA (2024) con la mencionada encuesta *in situ* a los participantes de la MFU (2024).

Los últimos tres capítulos de esta segunda parte profundizan en estas mis-

mas dimensiones para la clase trabajadora formal e informal, a través del análisis de las voces surgidas en los grupos focales. Capuano, Naranjo y Benítez analizan qué se considera como “justo” en la sociedad argentina y enfocan particularmente sobre las coincidencias y contrastes entre los trabajadores formales e informales. Por su parte, D’Angelo, Ruggeri, Salatino y Martín estudian las representaciones sobre la estructura social y advierten la amplia dominancia de una imagen de la Argentina como sociedad fuertemente desigual. González, Nieva, Arévalo y Bergesio comprueban que existe un reconocimiento de la alteridad social más ligado a las experiencias concretas y personales, que genera una “otredad hacia abajo”. En la medida en que no se hacen presentes saberes respecto de los complejos mecanismos de producción de la desigualdad de clase, tampoco se desarrolla una “otredad hacia arriba”, esto es, en relación con la cúpula empresarial o los “ricos”.

La tercera y la cuarta parte del libro se centran mayormente en la conformación y la acción de las organizaciones colectivas y presentan en términos específicos las formas en que se han desarrollado, en la Argentina reciente, cada una de las tres disputas clave abordadas.

En particular, la tercera sección propone una aproximación a las disputas que involucran a los actores que ejercen el poder económico. Mangas, Martínez y Paparás aportan un primer estudio que enmarca la discusión, en el que documentan el peso insuficiente de los impuestos progresivos en la Argentina, cuestión que arroja como resultado que las diez mil personas más ricas del país tributen apenas un 1,8% del producto bruto interno (PBI). Dossi, Motta y Orso analizan la Unión Industrial Argentina (UIA), asociación gremial empresaria del sector industrial más importante del país, sus principales cuadros dirigentes y sus posicionamientos ideológico-discursivos entre 2020 y 2024. Demuestran que la UIA tuvo una activa participación durante todo el período, tanto en los reclamos por no implementar nuevos impuestos como en las disputas por el salario y las condiciones laborales, apostando fuertemente a las modificaciones en la legislación laboral fruto de la aprobación de la llamada Ley de Bases. Por su parte, Panero, Arrarás y Schaigorodsky estudian las entidades que nuclean las firmas exportadoras de granos y derivados que operan en la Argentina: la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIA-RA) y el Centro Exportador de Cereales (CEC). Concluyen que la gran capacidad del CIARA-CEC para hacer presente los intereses del sector deviene de su poder estructural en el control estratégico de

divisas, pero también de una intensa actividad de gestión en la que las empresas multinacionales articulan internamente los intereses del sector y los expresan en la escena pública. Duarte complementa estas aproximaciones desde una mirada estructural, con un estudio de estas mismas fracciones, pero centrado en la acción de los grupos económicos que las conforman, con especial foco en los procesos de centralización y conglomeración del capital. La descripción de algunos de los grupos que operan en la Argentina (el grupo Techint, Molinos Agro, Adecoagro y Cresud), tomados como casos emblemáticos, apunta a visibilizar las condiciones privilegiadas de su acumulación, tales como su capacidad de fijación de precios en los respectivos mercados, el aprovechamiento de precios de transferencia en el interior de los grupos, las reorganizaciones societarias, las deslocalizaciones accionarias y otras estrategias de elusión y evasión tributaria. Asimismo, tematiza las formas de su relacionamiento con la política pública y el poder político, orientadas a la reproducción y ampliación de su poder económico. Finalmente, Hermida, Naranjo, Farías y López finalizan esta sección con un análisis de las disputas en un nivel subnacional para un caso de fuerte significación nacional. Estudian los posicionamientos en torno a la extensión del subrégimen de promoción industrial de Tierra del Fuego desde las asociaciones que nuclean las

principales empresas beneficiadas: analizan los ciclos de expansión y retracción productiva de la industria electrónica y reconstruyen las principales voces empresarias de la producción electrónica fueguina, con una alta capacidad de influencia en la vigencia y el régimen de promoción.

En la cuarta sección del libro, se estudia la dinámica de la conflictividad laboral y social durante el período y los posicionamientos de las centrales obreras, tanto de las fracciones formales de la clase trabajadora como de los nucleamientos de los trabajadores de la economía popular sindicalizados.

En el primer capítulo de esta cuarta sección, Barrera Insúa, Beliera, Bulloni, Llamosas y Natalucci reconstruyen la política de desarticulación y destrucción de los derechos laborales y sociales en los albores del gobierno de La Libertad Avanza y analizan las acciones que las centrales sindicales llevaron adelante para enfrentar el deterioro de las condiciones de vida y discutir los supuestos ideológicos del gobierno. En los primeros meses de gobierno y frente a la magnitud de la ofensiva, las organizaciones sindicales respondieron con una acción articulada a nivel de centrales y un intento de interpelar a la clase trabajadora más allá de su condición de asalariada. Con posterioridad al cierre de este volumen,

se observó un repliegue de esta estrategia de articulación defensiva.

Los siguientes cuatro capítulos dan cuenta de las disputas por las políticas hacia los segmentos más desaventajados de la clase trabajadora, así como del posicionamiento y la acción colectiva de sus organizaciones a nivel nacional pero también subnacional, en las tres regiones con mayor presencia de estos segmentos en la estructura social. En este marco, Zibecchi y Campana estudian las transformaciones en las políticas de transferencias sociales de ingresos en el mediano plazo y se centran en los programas que promueven formas asociativas de trabajo, de ingresos condicionados y transformaciones en las políticas sociales no contributivas. Junto con ello plantean claves interpretativas para comprender las estrategias, las disputas y los posicionamientos políticos que han llevado adelante las organizaciones sociales que integran la economía popular a nivel nacional, con foco en el caso de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP). Por su parte, Fernández Álvarez, Wolanski, Pacífico, Sorroche y Stefanelli profundizan en los efectos de las medidas adoptadas por el gobierno de La Libertad Avanza y en las estrategias de las organizaciones de trabajadores de la economía popular del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a través de una aproximación etnográfica

en distintas ramas de actividad dentro de la UTEP. Pegoraro y Barbetti analizan la posición y las acciones implementadas por el Estado argentino frente a la problemática persistente de falta de trabajo con derechos para una porción de la sociedad, reponen los cambios y las continuidades de las políticas sociolaborales desde 2009 hasta la actualidad e incorporan en este análisis las prácticas y percepciones de las trabajadoras técnicas que dan vida a estas políticas en el nivel subnacional, particularmente en Resistencia, Chaco. Estas actrices refieren los principales problemas emergentes en la implementación de estas propuestas en el territorio, así como las diversas concepciones que se construyen en torno al concepto del trabajo y el sentido de las contraprestaciones. Zinger, Yufra, Patagüa y Bergesio cierran esta sección y el libro mismo estudiando las luchas por la legitimidad y los procesos de politización entre los trabajadores de la economía popular en Jujuy. Atienden tres dimensiones: sus modos de organización social, su posicionamiento como sujetos políticos y las disputas que libran por el territorio. Los resultados identifican la incidencia de la organización como fuerza colectiva, en la defensa del propio trabajo y del territorio.

Finalmente, cerramos esta presentación enfatizando que la investigación fue posible gracias al apoyo de la Agencia I+D+i (del entonces Ministerio de Ciencia,

Tecnología e Innovación) y la presencia a lo largo de todo el país del sistema universitario público y nacional del cual somos trabajadores y trabajadoras los más de cien investigadores participantes del PIRC-ESA. Agradecemos al equipo de la Agencia que estuvo a cargo de esta convocatoria y también muy especialmente a los compañeros y compa-

ñeras de la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento de la Unidad de Gestión de Proyectos y de la Dirección General Técnica y Administrativa del Instituto del Conurbano. La atenta gestión de estos equipos fue especialmente oportuna en el contexto de alta incertidumbre en el que se desplegó esta investigación.



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





**realidad
económica**

EN ESTE NÚMERO

INDUSTRIA ARGENTINA

La industria argentina en tiempos turbulentos: el gobierno del Frente de Todos

Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y Martín Schorr

ECONOMÍA ECOLÓGICA Y BIOECONOMÍA

Bioeconomía: narrativas, retos e implicaciones para América Latina y el Caribe

Gian Carlo Delgado Ramos

POLÍTICA ECONÓMICA

Monopolios capitalistas y rol del Estado. Rothbard, Hayek y Friedman

en El camino del Libertario de Milei

Hernán Fair

ECONOMÍA DISTRIBUTIVA NACIONAL

Coparticipación Federal de Impuestos.

Historia y prospectiva de un conflicto fiscal

Rubén Manasés Achdjian

RESEÑA

Argentina en disputa. Clases, actores y políticas frente a la desigualdad social

de Verónica Maceira

Verónica Maceira

Comprender la realidad para transformarla