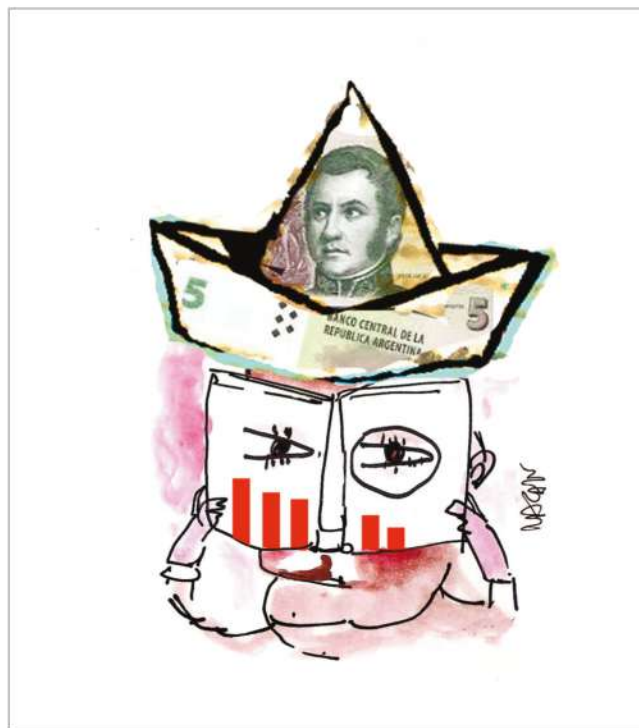


REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



realidad económica



Ajuste fiscal y concentración de capital

Nos app-tualizamos!

Nueva versión de
nuestra **app CABAL**

Más rápida, fácil y segura.



Descargala ↓ . Usala 📱 . Calificala ☆ .



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**

N° 379 · AÑO 56

1° DE ABRIL AL 15 DE MAYO DE 2026

<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.
- ALICIA GIRÓN** Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- 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.



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
msenkiw@iade.org.ar

PÁGINA WEB
www.iade.org.ar

TELÉFONOS
4381 7380 / 9337

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

- Í N D I C E -

MACROECONOMÍA ARGENTINA

El capital concentrado en la Argentina. Un análisis a partir de los datos de la Encuesta de Grandes Empresas del INDEC (1993-2023) _____ 9 a 46
Esteban Ezequiel Maito

ECONOMÍA AGRARIA

Procesos de transformación y concentración de la ganadería bovina en la Provincia de Salta _____ 47 a 70
Raúl Paz, Laura María Califano y Fernando Echazú

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DE SALUD EN EL TRABAJO

Tomas de posición estatales y corporativas en torno a la salud y seguridad laboral en la minería metalífera. El caso de una mina en la Provincia de San Juan _____ 71 a 104
Eliana G. Funes y Julio César Neffa

POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA DE BRASIL

El ajuste fiscal como política de Estado _____ 105 a 122
Rosa María Marques

Sumario _____ 124 a 127



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

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

 **realidad
económica**

**seguinos
en**





 **realidad
económica**

Nº 379 AÑO 56

1º de abril al 15 de mayo de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 46

MACROECONOMÍA ARGENTINA

El capital concentrado en la Argentina. Un análisis a partir de los datos de la Encuesta de Grandes Empresas del INDEC (1993-2023)

Esteban Ezequiel Maito*

* Magíster en Economía Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) y licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador independiente, Tucumán 1966 (C1050AAN), CABA, Argentina, eemaito@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2025

ACEPTACIÓN: febrero de 2026



Resumen

En el artículo se analiza el desenvolvimiento de los mayores capitales productivos del país a partir de la Encuesta de Grandes Empresas del INDEC desde 1993 hasta 2023. Se realizan diversos análisis de largo plazo para una serie de variables como la producción, la productividad laboral, el empleo, los costos de producción y la distribución funcional. Adicionalmente, se incluyen nuevos indicadores relativos a la evolución de la masa de ganancias y la inversión de estos capitales, incluyendo las descomposiciones de estas variables que permiten introducir elementos novedosos para el análisis.

Palabras clave: Grandes empresas – Costos de producción – Inversión – Reticencia inversora
Clasificación JEL: D21 - D23 – D33 – E22 – F23

Abstract

Concentrated capital in Argentina: An analysis based on data from INDEC's Survey of Large Enterprises (1993–2023)

This article analyzes the development of the country's largest productive capitals based on the Survey of Large Enterprises (ENGE) conducted by INDEC from 1993 to 2023. Various long-term analyses are performed for a series of variables such as production, labor productivity, employment, production costs, and functional distribution. Additionally, new indicators are included regarding the evolution of the mass of profits and the investment of these capitals; the decomposition of these variables introduces novel elements to the analysis of the period.

Keywords: Large enterprises – Production costs – Investment – Investment reluctance
JEL Classification: D21 – D23 – D33 – E22 – F23

Introducción

En el presente artículo se realiza un análisis del agregado de capitales productivos de mayores ventas de la economía durante los últimos tres decenios. En función de ello, se utiliza la Encuesta de Grandes Empresas (ENGE) del INDEC como una aproximación, introduciendo en el análisis nuevas dimensiones en relación con las abordadas en otros trabajos sobre la temática.¹

En el contexto argentino de los últimos años se han desarrollado una variedad de análisis en torno a aquellos capitales productivos de mayor magnitud (Gaggero y Schorr, 2016; Manzanelli, 2016), normalmente conceptualizados como “cúpula empresaria”, ya sea utilizando las doscientas empresas de mayores ventas o la propia ENGE como principal insumo. Muchos de estos análisis se enfocan una lectura sobre los cambios en el interior de este grupo de capitales, en función del origen del capital o su forma organizativa (García-Zanotti, 2022; Santarcángelo, 2012; Schorr y Wainer, 2020).

El proceso de reproducción capitalista se desarrolla concretamente a partir de la existencia de capitales particulares que, dadas las relaciones de producción vigentes, definen los alcances y sustentos de dicha reproducción en cuanto reproducción social. La ENGE sintetiza el proceso de valorización de un conjunto de capitales que concentran una parte relevante del capital social de sus respectivos sectores y de la economía argentina.

Dada la relevancia de estos capitales, que será además reevaluada en la siguiente sección, surge entonces una serie de interrogantes adicionales en torno a la evolución de una serie de variables durante los tres decenios que abarca el presente trabajo, incluyendo algunas no abordadas hasta la fecha.

¹ Las fuentes utilizadas por la ENGE son los balances de las firmas.

En función de lo anteriormente desarrollado, el presente trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera sección se analiza el peso en la economía de los capitales incluidos en la ENGE, realizando una serie de análisis adicionales a los comúnmente realizados en la literatura. En la segunda sección se abordan variables relativas a la producción, el empleo, la productividad, la distribución y los costos de producción de los capitales que conformaron la ENGE en el período 1993-2023. En una tercera sección se considera la evolución de las ganancias y la rentabilidad del conjunto de empresas comprendidas, al mismo tiempo que en la cuarta y última sección se considera la evolución de la inversión realizada por los capitales incluidos en la ENGE y en relación con el gasto de inversión total del país.

1. La ENGE en el contexto de la economía argentina

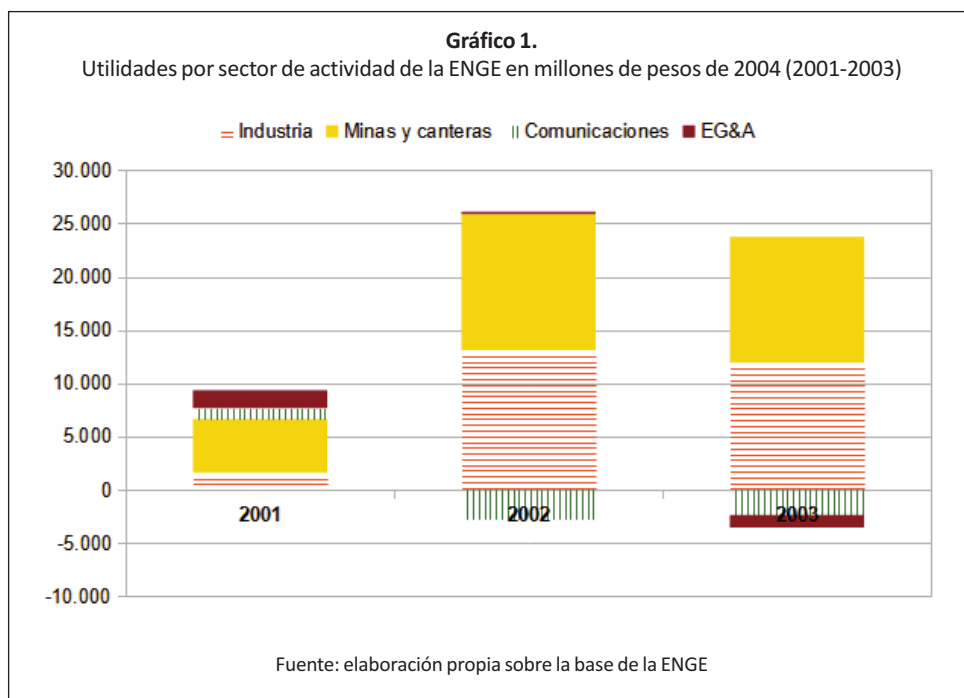
Comúnmente la presentación formal de la ENGE, y buena parte de las investigaciones respectivas, muestra el peso relativo de la producción de las quinientas empresas involucradas en términos del valor agregado total de la economía (normalmente en torno al 20% del mismo, con un nivel más cercano al 15% en los noventa y superior al 20% luego de la crisis de 2001-2002). Sin embargo, y más allá de que la ENGE excluye a empresas del sector agropecuario y financiero, tiende a subestimarse el peso de las quinientas empresas en el movimiento de la economía, dado que el valor agregado total de esta incluye sectores de escasos eslabonamientos (Molina *et al.*, 2021) como la administración pública, que por definición no produce mercancías, o el comercio y otros sectores que suponen una cantidad mayoritaria de unidades pequeñas y de cuentapropistas, pero con un peso agregado considerable.

En tal sentido, las empresas incluidas en la ENGE representan un porcentaje relevante de la producción total en sus respectivos sectores de actividad o ramas de producción, como se observa en el caso de la minería (84,3%), de la industria en general (51,7%, incluyendo 83,0% en combustibles y químicos, 66,3% en alimentos, bebidas y tabaco o 46,5% en maquinarias, equipos y vehículos), de servicios públicos (104,4%), de transporte y almacenamientos (19,1%), servicios de información y comunicaciones (60,9%).² En definitiva, el peso de los capitales

² Datos referidos al año 2022.

incluidos en la ENGE, y su incidencia en la economía, es claramente mayor al convencionalmente establecido, en particular entre las actividades de mayores eslabonamientos.

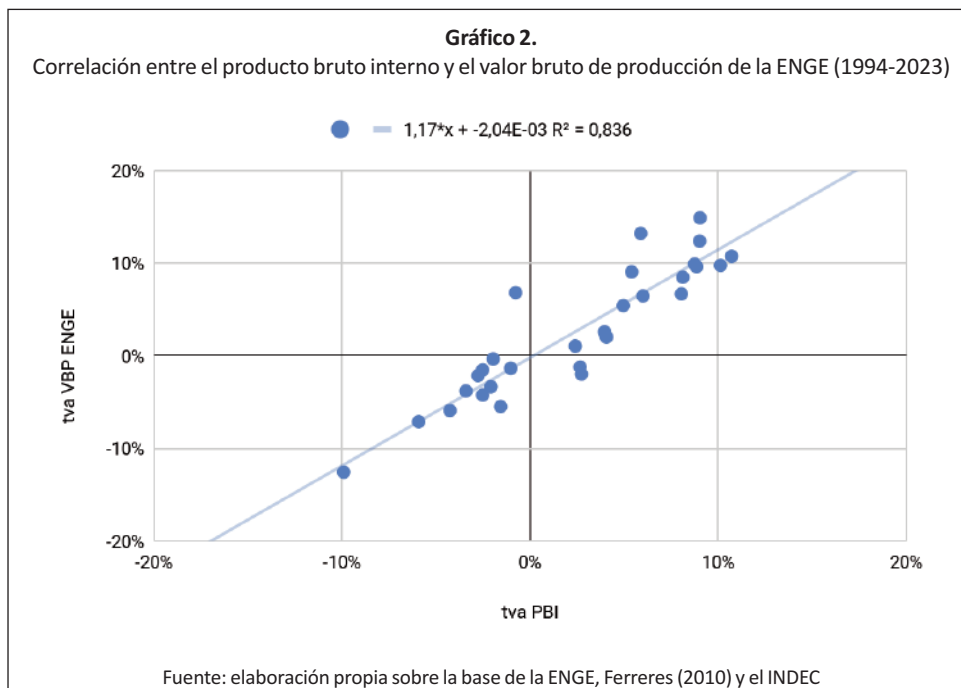
El mayor dinamismo observado en el período posterior a 2002 debe considerarse siempre como expresión de ciertas dinámicas diferenciales en el interior del agregado de empresas. La gran devaluación real de la moneda en 2002 amplió notablemente la masa de ganancias en pesos de las empresas manufactureras, mineras e hidrocarburíferas. En contraposición, sectores como los de servicios públicos y el comercio redujeron su participación relativa (Basualdo, 2009: 12). La regulación de tarifas y su menor precio relativo (Cont, Navajas y Porto, 2019) afectaron la rentabilidad sectorial de los servicios, al tiempo que coadyuvaron a la recuperación de la rentabilidad industrial y general, dado que su producción ingresa generalmente como consumo intermedio en buena parte de los sectores económicos.

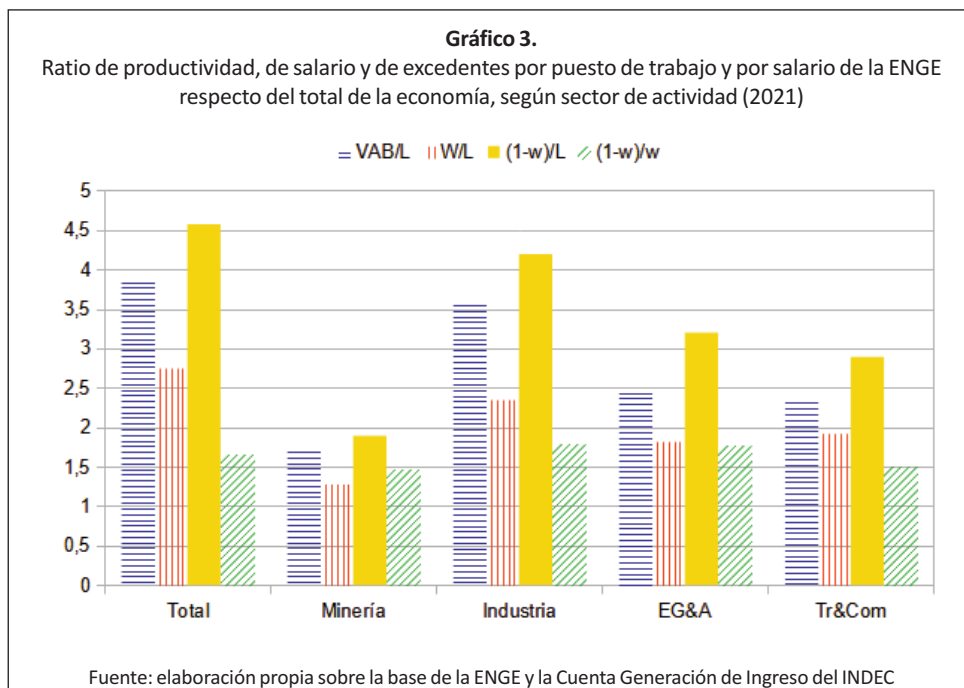


El sector manufacturero es el de mayor predominio en el interior de la ENGE, representando aproximadamente la mitad de su facturación, por lo que las coyunturas industriales en cuanto a crecimiento y precios relativos afectan particularmente el desenvolvimiento de la ENGE en relación con el resto de la economía. En tal sentido, los cambios en los precios y rentabilidades relativas, producto de la resolución de la crisis 2001-2002, supusieron un crecimiento del peso de las empresas de la ENGE en el total de la economía en función del incremento pronunciado de sus ganancias (Manzanelli, 2019).

El cambio del piso estructural de participación del valor agregado de la ENGE en la economía producido en 2002 se explica mayormente por la expansión de su excedente bruto de explotación.

El análisis de esta muestra de empresas tiene un importante vínculo con el desenvolvimiento general de la economía. En el gráfico 2 se puede observar la





elevada correlación ($R^2 = 0,836$) existente entre la producción del total de la economía y la de la ENGE, cuyas tasas anuales acumulativas de crecimiento registraron un 1,9% y 3,0% respectivamente.³

Los capitales que integran la ENGE presentan mayores niveles de productividad y salariales que el resto de la economía, en virtud de los elevados montos invertidos y sus capacidades productivas implícitas. Por ejemplo, considerando el 2021, la productividad de las empresas industriales de la ENGE era 262% superior al promedio de la industria manufacturera, al mismo tiempo que los salarios eran 135% mayores.

³ El gráfico excluye el 2002, año en el que el PBI se contrajo un 11,1% y la producción de la ENGE se expandió un 20,8%, dado su carácter de outlier (valor atípico). Su inclusión arroja un R^2 de 0.300 para todo el período. Estos elementos subrayan el significado particular de dicho año, en el que el abrupto cambio en los precios relativos se expresó también en una mayor participación estructural de las empresas de la ENGE en términos del total de la economía.

Por otra parte, el diferencial es mayor en el caso de la productividad que en el de los salarios, razón por la cual los capitales más concentrados obtendrían también mayores beneficios por puesto de trabajo ($1-w/L$) que el resto. En términos generales, la productividad agregada de la economía sería un 20% menor a la vigente si se excluyen los quinientos capitales relevados por la ENGE.

En definitiva, y a pesar de la subestimación de su peso, los capitales que conforman la ENGE tienen una participación central en los principales sectores de la economía (aquellos de mayor productividad y que generan mayores eslabonamientos productivos), cumplen un rol fundamental en la evolución del PBI argentino y actúan con una productividad muy por encima de la media de la economía y de los respectivos sectores de actividad. Además, concentran una parte importante de las exportaciones e importaciones del país (64,2% y 39,4% respectivamente, tomando el quinquenio 2018-2022) y del superávit comercial operativo.

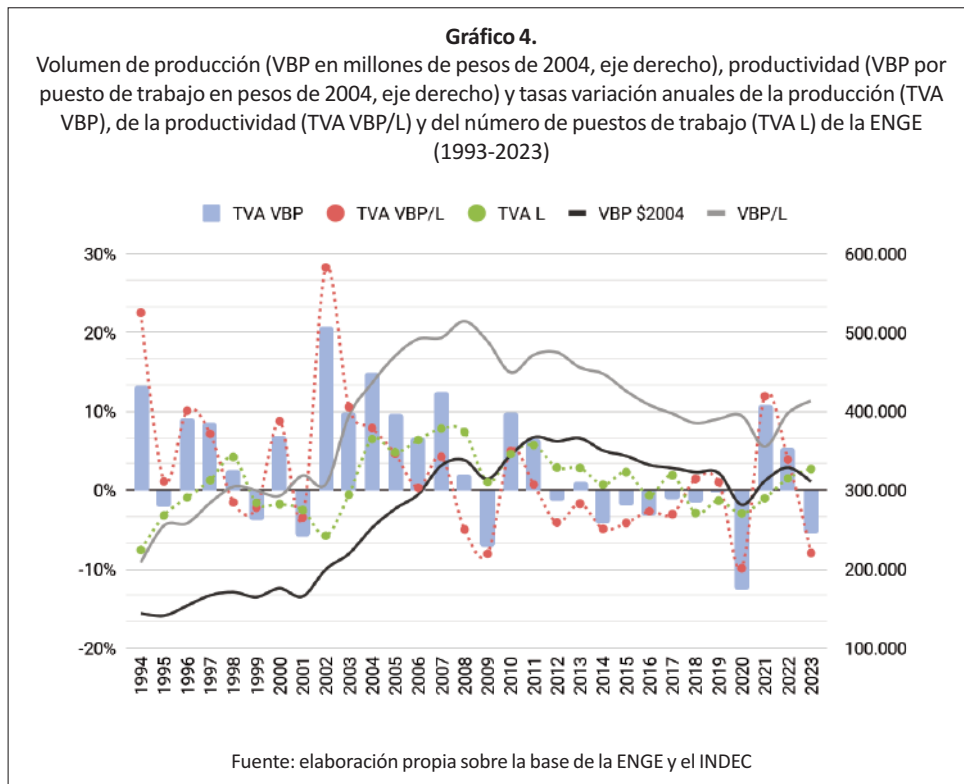
Si consideramos el balance comercial de la ENGE, este se ubicó en los 13.341 millones de dólares anuales durante 1993-2023, al mismo tiempo que el superávit comercial del país alcanzó un promedio anual de 2.885 millones.⁴ De lo anteriormente señalado se desprende que la capacidad exportadora de las firmas de la ENGE implica un aporte sustancial de divisas a la economía.

2. Evolución de la producción, la distribución y los costos de producción

Durante el período 1993-2023 el volumen de producción del panel se ha incrementado de forma clara, aunque con varios años de retracción. Entre su valor mínimo en 1993 y su punto máximo en 2011, el valor bruto de producción se incrementó un 188,7% a precios constantes.⁵ La productividad del trabajo, por su

⁴ Por falta de información de la ENGE no se han computado los años 2004 a 2011 en los datos de superávit comercial tanto para las firmas de la muestra como para la economía nacional. En el caso de las empresas de la ENGE, se obtuvieron series de exportaciones e importaciones tomando dichas series en pesos, tal como son informadas por INDEC, y multiplicándolas por el tipo de cambio nominal promedio de cada

⁵ Para la estimación a precios constantes de la producción se elaboró un índice particular de precios implícitos que pondera el aporte de los grandes sectores al valor bruto de producción de la ENGE a partir de los deflatores de los valores brutos de producción específicos de dichas actividades informados por el INDEC..



parte, había alcanzado su punto máximo en 2007, con un incremento del 146,8% en relación a su nivel de 1993.⁶

Los niveles de producción ingresaron en un sendero descendente con posterioridad al 2013, luego de dos años de relativo estancamiento. Para 2023, el volumen de producción era 15,4% inferior al de 2011, al mismo tiempo que la productividad era un 20% menor al punto máximo de 2007.

⁶ Debe considerarse, a la hora de evaluar la productividad laboral a lo largo del tiempo, que la medida no capta cambios en la composición interna de la cúpula ni de precios sectoriales, razón por la cual debe considerarse dicho indicador como una aproximación.

Los puestos de trabajo mostraron una contracción importante durante el período de la convertibilidad, con la excepción del bienio 1997-1998, y hasta el 2003. Desde 2004 comenzó un período de crecimiento de los puestos hasta 2017, con una reducción marginal en 2016. En los años siguientes la cantidad de puestos de trabajo se redujo en forma persistente desde el punto máximo de 2017, siendo en 2023 un 4,1% menor a dicho registro.

Entre 1993 y 2001 el crecimiento de la producción se fundamentó mayormente en incrementos de la productividad laboral, en que el empleo ejerció una influencia negativa compensada por los avances en la productividad hasta 1997. En los años siguientes, la tendencia en ambas variables se expresó en variaciones anuales negativas.

En el período 2003-2011 tanto la productividad como el empleo mostraron un crecimiento conjunto, con la salvedad más notable de la productividad en 2008 y 2009. En este período la producción se incrementó en forma sostenida, más allá de la caída en el marco de la crisis internacional en 2009.

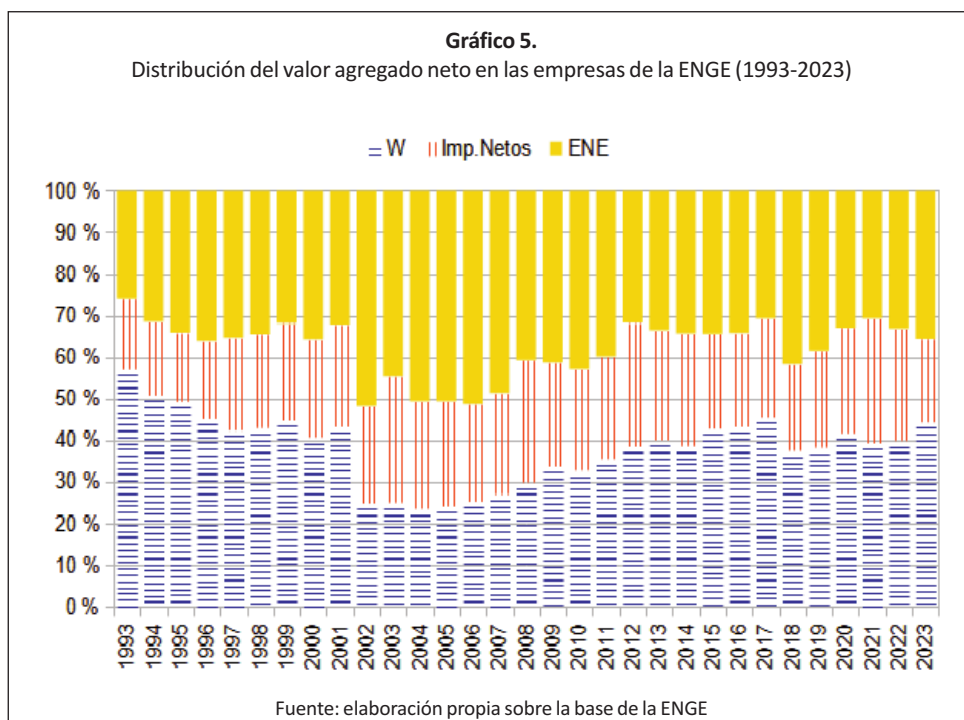
La productividad laboral se redujo entre 2012 y 2017 para mostrar cierta recomposición en los años posteriores, con la salvedad de lo ocurrido en 2020, producto de la pandemia del covid-19.

Los puestos de trabajo, por su parte, continuaron incrementándose en 2012-2017, pero con una clara desaceleración que además no llegó a compensar la caída en la productividad, razón por la cual el volumen de producción de las empresas de la ENGE ha mostrado una reducción en términos agregados. Adicionalmente, como consecuencia de la crisis iniciada en 2018 y la pandemia del covid-19, el empleo se redujo en forma clara durante 2018-2021.

En cuanto a la distribución funcional en el interior de la muestra (gráfico 5), esta se ha destacado por un crecimiento de la participación de los beneficios hasta 2002, una estabilización en niveles elevados en el período 2002-2007, y una paulatina caída en los años siguientes.

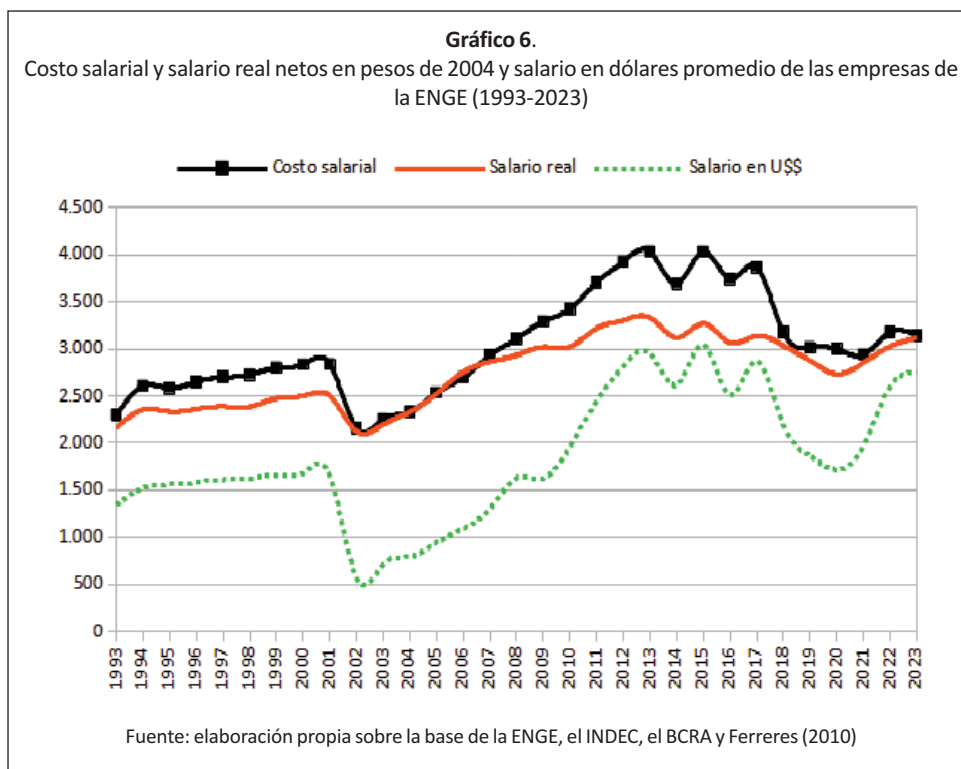
La participación asalariada en el valor agregado neto se redujo en forma marcada entre 1993 y 1997 (del 57,4% al 42,5%) para luego mostrar cierta estabilización hasta el año 2001.

En 2002, como resultado de la crisis, la participación de la masa salarial se redujo en forma notable, descendiendo al 24,9% del valor agregado, no solo por una caída del costo laboral en términos absolutos (-22,4%), sino también por el crecimiento de la productividad laboral y el notable cambio en los precios relativos que favoreció a los sectores más representativos incluidos en la ENGE (con la salvedad de las grandes empresas de servicios públicos y telecomunicaciones), resultando así en un incremento notable en el excedente de explotación en términos relativos a la masa salarial. Esta pasó así de una máxima participación de 57,4% en 1993 a un mínimo de 23,7% en 2004, en que se reduce nada menos que 33,7 puntos porcentuales.



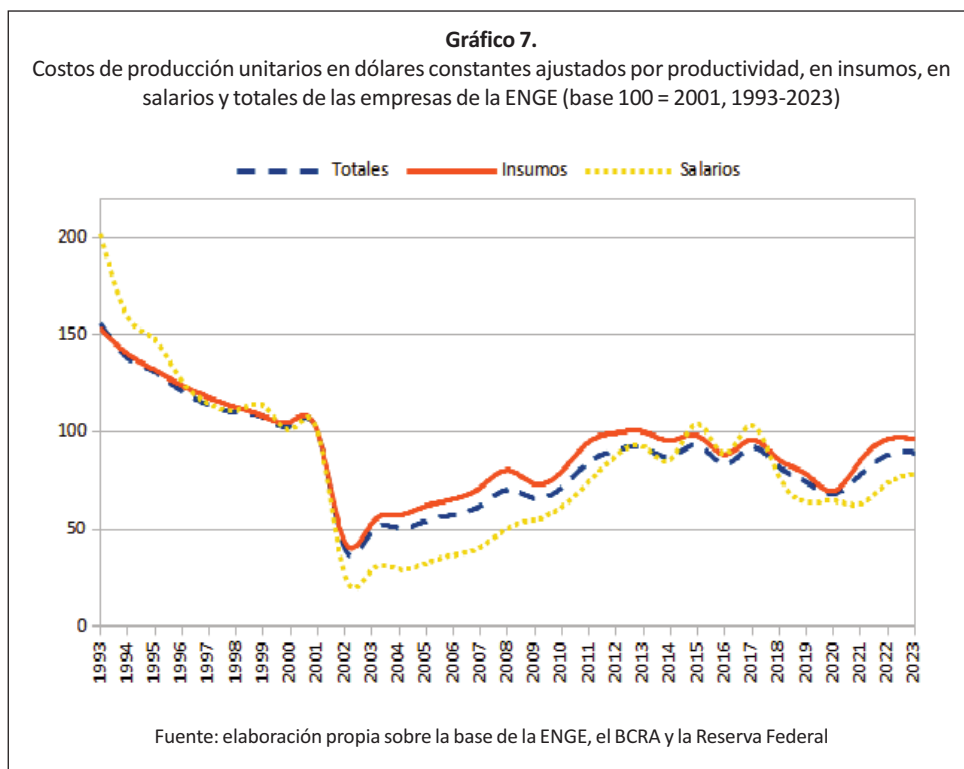
Dados los bajos niveles salariales y la notable mejora en las condiciones de rentabilidad, la demanda de fuerza de trabajo creció en forma destacable desde 2004, con su correlato en los niveles de empleo y salariales en el interior de la ENGE. La relación excedente neto de explotación/salarios, que había alcanzado un pico luego de la crisis 2001-2002, comenzó a descender a un ritmo constante pero lo suficientemente paulatino como para que la propia tasa se mantuviera en niveles superiores a los vigentes en la década del noventa.

Esto, sin embargo, no implicó que el salario promedio también se ubicara en dichos niveles, dado que la expansión de la producción elevó también el nivel salarial absoluto. Este alcanzaría un punto máximo, ya sea deflactado por el índice de precios de la producción o el índice de precios al consumidor, en 2013.



A partir de 2014 los salarios se estancaron, con caídas y subidas hasta 2017, para consolidar una tendencia contractiva abierta desde 2018, año a partir del cual se observa un cambio destacable en la participación relativa de ganancias y salarios que terminó con la tendencia observada desde 2003.

Desde el punto de vista de los capitales, es decir contra la evolución de las ventas propias, el crecimiento salarial fue claramente mayor que considerando el poder adquisitivo desde el punto de vista de los trabajadores, contra la evolución del índice de precios al consumidor, lo que refleja en buena medida la evolución de los precios relativos, con una particular divergencia desde 2008 que parece haberse reducido desde 2018.



Pero sin dudas los mayores cambios se observan si consideramos los salarios en términos de dólares, tanto en lo relacionado a la crisis de 2001-2002, con una caída salarial del 65,5%, como en lo relacionado al sostenido proceso de crecimiento luego del año 2002, y hasta 2013, año en el que el salario en dólares había nada menos que sextuplicado su nivel de 2002, o prácticamente duplicado su nivel vigente durante el período de la convertibilidad.

Los costos de producción unitarios en términos internacionales ajustados por inflación y por productividad se redujeron un 42,7% (37% en el caso del consumo intermedio y 61,3% en el del costo laboral). No obstante, se ha tratado de una reducción atravesada por períodos heterogéneos.

La trayectoria de los costos de producción se encuentra mayormente influenciada por la de los insumos en función del peso relativo de estos en relación con el costo salarial.

Durante buena parte del período de la convertibilidad se produjo una reducción persistente de los costos de producción unitarios que alcanzaron sus menores niveles en 2002 (-74,3% en relación al inicio de la serie en 1993), cuando la desvalorización real de la moneda se tradujo en una caída aún mayor del costo de producción unitario en dólares constantes.⁷

Ello supuso una mayor competitividad de la producción de mercancías exportables. Las exportaciones crecieron de 18.676 millones de pesos en 2001 a 63.012 millones en 2002, es decir 44.336 millones, que representaron nada menos que el 64,2% del incremento de 69.056 millones en la facturación de las empresas de la ENGE. Este incremento, sin embargo, reflejó principalmente un efecto interno de la devaluación real de la moneda antes que una expansión de los volúmenes exportados. Las condiciones propicias para un incremento sostenido de las exportaciones comenzaron a observarse más claramente al año siguiente.

El crecimiento de las exportaciones, tanto en volúmenes como en precios, se tradujo en un ingreso creciente de dólares que, sin embargo, no se expresó en una

⁷ Los dólares fueron ajustados por la inflación internacional calculada por la Reserva Federal (serie FPCPI-TOTLZGWLDD).

tendencia a la apreciación real de la moneda sino hasta 2008, año en el que los precios internacionales de las exportaciones mostraron un incremento marcado.

En conjunto con el estancamiento de la productividad, la consolidación de altos niveles inflacionarios y el atraso cambiario establecieron presiones al alza de los costos unitarios en términos internacionales, con las pérdidas de competitividad asociadas.

Dentro de una tendencia de largo plazo de reducción de costos, la evolución observada de estos es particularmente cambiante, en función del pronunciado carácter cíclico y las oscilaciones macroeconómicas, dificultando así la consolidación de una estructura y evolución de costos favorables en términos de previsibilidad y competitividad.

3. Evolución de la masa de ganancias y la rentabilidad

El sistema económico se rige por la valorización del capital y la obtención de ganancias. Estas constituyen el fin último de la producción capitalista, razón por la cual su desenvolvimiento en el tiempo es un elemento central de análisis, toda vez que, en función de sus ganancias y rentabilidades, los capitales despliegan su actividad productiva y toman decisiones en términos de inversión y empleo.

Como porcentaje de las ganancias (excedente bruto de explotación) de la economía nacional, la participación de la ENGE pasó de representar niveles del 7,5% durante la década del noventa a niveles en torno al 15% en el presente siglo.

En este apartado se realiza un análisis del excedente de este conjunto de capitales, realizando desagregaciones a partir del *excedente bruto de explotación*, del cual la resta de los montos por *consumo de capital fijo* o *amortizaciones* resulta en el *excedente neto de explotación*.⁸

⁸ Cabe recordar que el excedente bruto de explotación surge de la resta del consumo intermedio y los costos laborales al valor bruto de producción.

Las *utilidades* informadas por la ENGE surgen, por su parte, de la resta de los *rentas e intereses netos* al excedente neto de explotación.⁹ En el presente trabajo se realiza una desagregación adicional de las utilidades, en función de los montos comprometidos en formación neta de capital fijo y cuya sustracción resulta en una magnitud que denominamos *ingreso empresario neto*. Este último, por otra parte, puede desagregarse para fines analíticos entre *fondos para la ampliación del capital circulante* (en el año siguiente) y el *ingreso empresario neto disponible*.

Esta serie de desagregaciones permite captar tendencias y procesos adicionales, considerando la ampliación del capital circulante como un destino adicional de las utilidades que no es considerado en los trabajos sobre la temática, del mismo modo que su reducción se constituye en una fuente adicional al ingreso empresario neto como fondo disponible para demanda de divisas o títulos públicos en la búsqueda de conservar su valor. Estos fondos conformaron en definitiva una masa dineraria acumulada al 2023 (contabilizando desde 1994) equivalente a 332.282 millones de dólares.

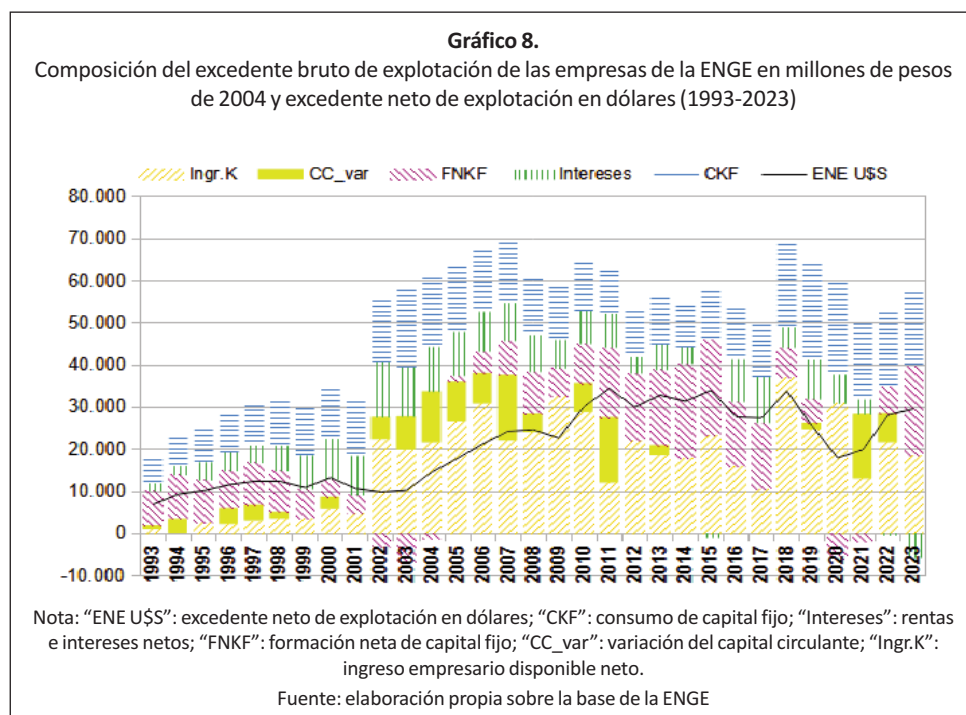
La masa de ganancias durante los períodos iniciales de los dos ciclos que cubre esta investigación (1993-1998 y 2002-2007) se expandió en forma clara para luego ingresar en fases de estancamiento y contracción. No obstante, considerando el largo plazo en su conjunto, puede afirmarse que las ganancias se incrementaron desde 1993 hasta 2007, permaneciendo relativamente estancadas en los años siguientes (gráfico 8).

⁹ En la nueva serie (2012 y años subsiguientes) de la ENGE se realizó un cambio metodológico que excluye de las utilidades aquellas que son distribuidas, mientras que anteriormente eran incluidas (Schorr y Wainer, 2020). La principal consecuencia de dicho cambio metodológico es que reduce el nivel general de utilidades. Por ejemplo, las utilidades de 2012 habían crecido nominalmente 6,2% respecto a 2011 (124.088 vs 116.827 millones de pesos) con la antigua metodología, al tiempo que con el cambio metodológico las utilidades muestran una reducción nominal interanual del 26,9% (87.871 vs 116.827 millones de pesos). Tal cambio incide obviamente en cualquier serie de rentabilidad que considere el monto de utilidades en el numerador. La solución metodológica fue mantener el nivel original de 2012 y luego aplicar las tasas de variación de las utilidades de la nueva serie. En el único año posterior a 2012 en el que existen tasas de variación nominales de ambas metodologías (2013) estas fueron relativamente similares (27,5% con la vieja metodología y 25,7% con la nueva).

Luego del máximo alcanzado en 2007, los capitales más concentrados de la economía desplegaron crecientes esfuerzos inversores aun en un contexto de reducción de ganancias, en función de necesidades competitivas y tecnológicas y de, como se verá en secciones siguientes, aspectos sectoriales.

Tal cuadro de situación aparece claramente modificado desde 2018, cuando en función de la devaluación del tipo de cambio real, el cambio en los precios relativos y los incrementos salariales por debajo de la inflación al consumidor, la masa de ganancias experimentó una importante recomposición en conjunto con una caída de los montos destinados a la formación neta de capital fijo.

Los dos últimos años relevados (2022-2023), por su parte, muestran una recomposición de la formación neta de capital fijo, mientras que en el bienio 2021-2022, con la expansión de los niveles de producción (véase gráfico 4) se requirieron



nuevamente montos de las utilidades para la ampliación de la producción (CC_var), reflejando un primer impulso expansivo sobre la base de una mayor utilización.

El cuadro que surge al realizar una descomposición detallada del excedente bruto muestra, conforme se desarrolla el ciclo, un incremento paulatino de la formación neta de capital fijo seguida de una contracción que se desarrolla en conjunto con un incremento relativo del consumo de capital fijo, en función de la ampliación sostenida del stock de capital fijo. La falta de desagregación de ambas series dentro de la formación bruta de capital fijo supone por ello, tal como se afirma en otra sección, una sobreestimación de los niveles de inversión en la fase final del ciclo (1999-2002, 2018-2019).

Las rentas y los intereses netos tienden a incrementar su participación relativa en fases descendentes o críticas del ciclo (1999-2001, 2016-2019), en función de obligaciones contraídas e intereses a pagar relativamente fijos ante un excedente neto de menor magnitud.

Las inversiones pasadas y los stocks de bienes de uso resultantes implican montos anuales por consumo de capital fijo en función de la vida útil y las funciones de depreciación de los activos. A su vez, las inversiones pasadas requirieron en mayor o menor medida la financiación mediante créditos, cuya cancelación supone la asignación de ciertos montos del excedente neto de explotación al pago de capital e intereses reflejados en las cuentas financieras y corrientes, respectivamente, del balance de pagos del país.

En los años de expansión de la producción parte del ingreso empresario neto que se va generando es volcado al proceso productivo como nuevo capital circulante. Es decir, la ampliación de la producción expresada en un valor bruto de producción superior tiene como fundamento una ampliación de los montos asignados al consumo intermedio (y la fuerza de trabajo), capital adicional cuya fuente de financiamiento es el ingreso empresario o, de modo más general, las propias utilidades (gráfico 8).¹⁰ Asimismo, se consideró que el capital circulante realiza

¹⁰ En otros términos, se observará en el flujo neto de efectivo generado por las actividades operativas, en el interior del estado de flujo de efectivo, una disminución del efectivo disponible en función de su reo-

dos rotaciones anuales (Marx, 2012), razón por la cual las variaciones absolutas en el capital circulante fueron divididas por el número de rotaciones previo a la resta de su ingreso empresario neto.¹¹

En períodos de estancamiento o contractivos una parte del capital circulante es retirada de la producción, convirtiéndose en fondos adicionales al ingreso empresario neto disponible con efectos potenciales sobre la demanda de divisas como refugio de valor.¹²

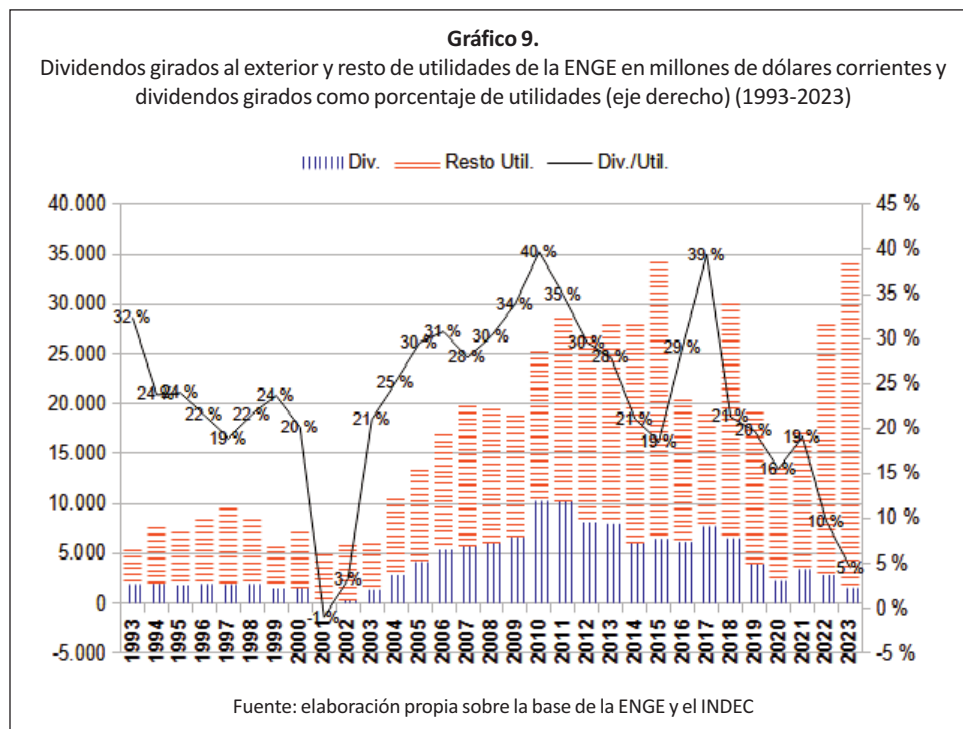
En las fases altas del ciclo el esfuerzo inversor no se traduce en un incremento de las ganancias, sino que incluso estas se contraen en conjunto con una expansión de la inversión y el stock de capital. Dado que el proceso supone una profundización del esfuerzo inversor y el mantenimiento de los pagos de rentas e intereses, la reducción ha sido particularmente marcada en el período 2011-2017. El ingreso empresario neto en 2017 fue nada menos que un 72,2% inferior a su nivel máximo de 2006. Si bien debe considerarse que en los hechos la formación neta de capital fijo no es meramente financiada con los ingresos corrientes sino mediante crédito, la consideración del ingreso empresario así definida es relevante desde un punto de vista analítico.

En 2018 se produjo una expansión del excedente neto, y en consecuencia de las utilidades y el ingreso empresario, con una reducción del monto de inversión neta, en función del nuevo escenario crítico y el incremento de precios relativos por la devaluación real de la moneda. Aunque en los años siguientes los beneficios

orientación hacia la compra adicional de mercancías implícita en la ampliación de los niveles de producción (aumento de bienes de cambio o aumento de inventarios). Este uso de las utilidades no es considerado por ninguno de los autores que abordan la cuestión de la llamada reticencia inversora.

¹¹ Al no contarse, para el año inicial 1993, con un cambio de magnitud específico del consumo intermedio y del costo laboral, se consideró que la mitad del ingreso empresario neto se destinó a la ampliación del capital circulante.

¹² Pueden considerarse dos aspectos que diferencian los orígenes funcionales de los fondos disponibles de las firmas. El ingreso empresario neto disponible es plusvalía no convertida en capital productivo, en el sentido marxiano, al tiempo que el capital circulante retirado de la producción es capital productivo funcionalmente devenido en capital dinerario.

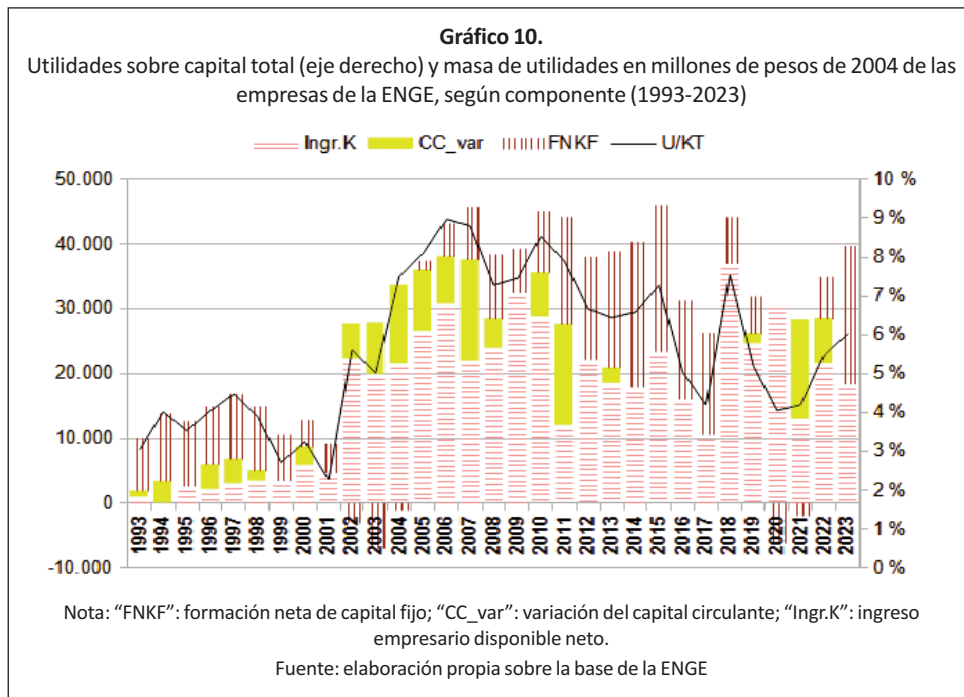


tendieron a reducirse nuevamente, en 2018 el ingreso empresarial neto había alcanzado niveles emparentados con los máximos de 2006-2007.

La masa de ganancias expresada en dinero mundial también mostró un estancamiento y contracción luego de 2011, cuando el excedente neto de explotación fue de un monto equivalente a los 34.405 millones de dólares.

Durante todo el período considerado los dividendos girados al exterior por el sector privado no financiero según la balanza de pagos promediaron los 4248 millones de dólares anuales, representando el 48,9% del ingreso neto disponible o el 23,8% de las utilidades anuales de las firmas de la ENGE.¹³ Los dividendos

¹³ Estos cálculos no incluyen los montos netos por intereses, cuya sustracción previa al excedente neto de explotación resultan en la masa de utilidades y cuya transformación en dinero mundial aparecerá repre-



girados, si bien incrementaron su peso dentro de las utilidades durante 2003-2010, lejos estuvieron de erigirse en una barrera para la reasignación de utilidades hacia otros usos. Por el contrario, el giro de dividendos a grandes rasgos se encuentra supeditado a la evolución del excedente y las utilidades, mostrando una contracción tanto absoluta como relativa en 2012-2023.

La formación neta de capital fijo, es decir, dejando de lado los montos por amortizaciones, registró un promedio de 5449 millones de dólares anuales, por lo que puede afirmarse en principio que las firmas de la ENGE destinan una mayor proporción de sus utilidades a la inversión que al giro de dividendos al exterior.¹⁴

sada en la cuenta corriente (ingresos primarios) del balance de pagos. En tal sentido, no corresponde agregar esta suma a los destinos funcionales de las utilidades no reinvertidas.

¹⁴ La formación bruta de capital fijo alcanzó los 13.864 millones de dólares anuales, más que triplicando los dividendos girados.

Estos, por su parte, representaron solo el 25,5% del superávit comercial de la muestra de capitales que conforman la ENGE.

En general los estudios sobre la ENGE se centran en los márgenes de ganancia al no explicitar la encuesta concretamente el capital fijo involucrado. Si bien se trata de un índice que siempre tiene utilidad, deja de lado los procesos de inversión y acumulación que son fundamentales para la valorización del capital y que, como se observó en la sección anterior, determinan concretamente los propios ingresos de las empresas.

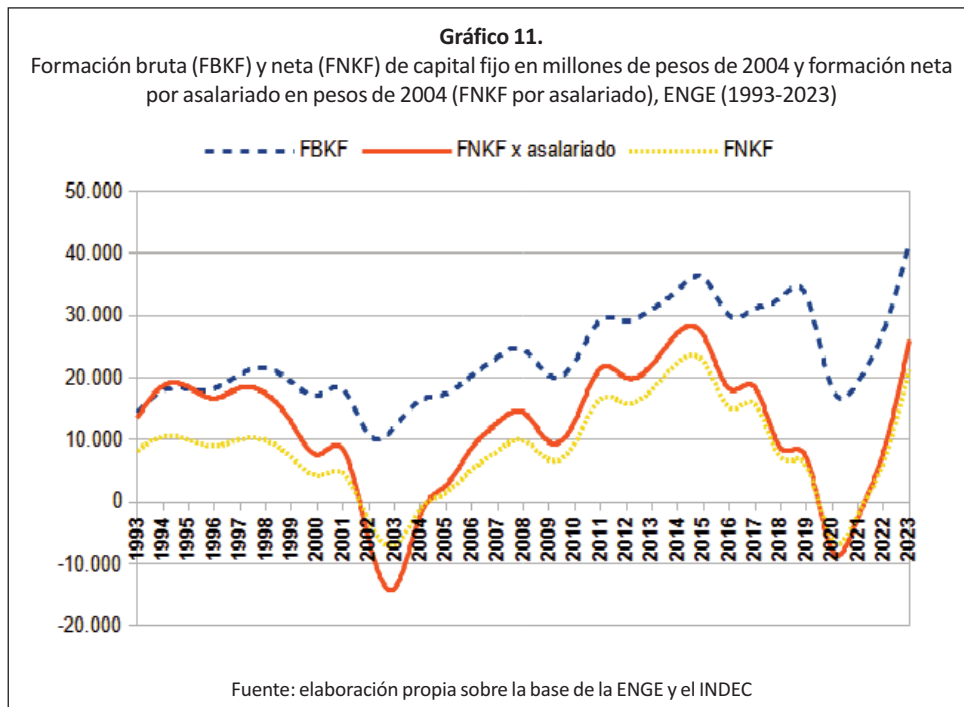
En rigor, el excedente neto en el numerador constituye el indicador de rentabilidad base en la medida que es el residuo que surge de la resta de costos de producción (consumo intermedio, costo laboral y consumo de capital fijo) al valor bruto de producción. En una segunda instancia del análisis cabe considerar que los capitales se encuentran sujetos al cumplimiento del pago de una serie de intereses y rentas (netas de cobros), por lo que las utilidades sobre el capital total (U/KT) incluyen los beneficios una vez descontados aquellos pagos. El coeficiente de determinación R^2 entre excedente neto y utilidades alcanza un valor particularmente elevado de 0,926. No obstante, consideramos que el indicador que tiende a emparentarse más con el ciclo de negocios e imprimirle su dinámica es U/KT .

Si bien no se profundizará en las rentabilidades sectoriales, cabe mencionar que las utilidades sobre costos (consumo intermedio, amortizaciones y masa salarial) entre los distintos sectores mostraron niveles y trayectorias diferentes.

En cierta medida, las diferencias surgen por la omisión del capital fijo de cada sector en las series. Sin embargo, aun considerando dicha cuestión, las diferencias surgen también por particularidades sectoriales como regulaciones de precios y tarifas o la incidencia de precios internacionales.

4. La inversión de los capitales de la ENGE

En esta sección se analiza, incorporando algunos indicadores novedosos al respecto, la inversión de los capitales de la ENGE, la cual mostró durante el período un claro crecimiento atravesado por las coyunturas cíclicas respectivas.



Cabe destacar adicionalmente la trayectoria diferente de la formación bruta y neta de capital fijo. Considerando la formación bruta, se observa un estancamiento luego de 2015, aunque este esconde comportamientos específicos de sus dos componentes: las amortizaciones (o para el caso, el consumo de capital fijo), que incrementan su participación relativa, y la formación neta, que reduce su incidencia y experimenta una profunda desaceleración, lo que supone también una disminución del ritmo de expansión de la capacidad instalada.

Una vez separadas las amortizaciones de la inversión neta, se observa una desaceleración pronunciada del ritmo de inversión luego de 2015 que, en la coyuntura dada por la pandemia del covid-19, se transformó en un proceso de desinversión neta para 2020 y 2021, con una reducción absoluta en la capacidad productiva. La fuerte caída de la inversión del período 2016-2020 debe vincularse con un escenario negativo para el sector industrial sobre la base de las políticas productivas

y comerciales implementadas por la alianza Cambiemos, así como un período de bajos precios internacionales que desincentivó nuevas inversiones en minería en el país, más allá del obvio efecto producido por la pandemia en 2020. Durante 2022 y 2023 la inversión neta creció en forma destacada.

En este contexto debe considerarse también que la formación neta de capital fijo durante el período 2005-2015 experimentó una expansión sostenida, alcanzando en 2008 niveles similares a los mejores registros de la década del noventa y ubicándose durante 2011-2017 en niveles absolutos marcadamente superiores.

La introducción de mayores controles cambiarios durante el segundo gobierno de Cristina Fernández no parecen haber resultado en una disminución de las inversiones de las empresas de la ENGE, tal como observaron Manzanelli (2019) y Schorr y Wainer (2020). Por el contrario, la inversión neta presentó sus mayores niveles en parte debido a que dichos controles, por ejemplo con las limitaciones a la remisión de utilidades o con la generación de desdoblamientos cambiarios de facto, pueden haber generado un efecto indirecto de promoción de inversiones. Los altos niveles de inversión, si bien algo menores, se mantuvieron durante los primeros dos años del gobierno de Cambiemos en función de la apreciación cambiaria y la afluencia de dólares, pero lejos de los máximos, en virtud de los cambios en la política industrial de dicho gobierno.

A partir de la crisis iniciada en 2018 la inversión de los principales capitales productivos de la economía se derrumbó. Cabe destacar a este respecto que, si se consideraran las series en términos brutos, las inversiones de estos capitales parecerían erróneamente elevadas aún en 2019, en franca contraposición con la situación económica vigente en ese momento. Es también a partir de 2018, cuando la formación neta desciende a niveles particularmente bajos, que las tasas de crecimiento del empleo registran valores negativos. Recién en 2022 y 2023 tanto la formación neta de capital fijo como el empleo mostraron variaciones positivas.

La formación neta de capital fijo por puesto de trabajo a lo largo del período se incrementó, más allá de la notoria influencia de los ciclos económicos.

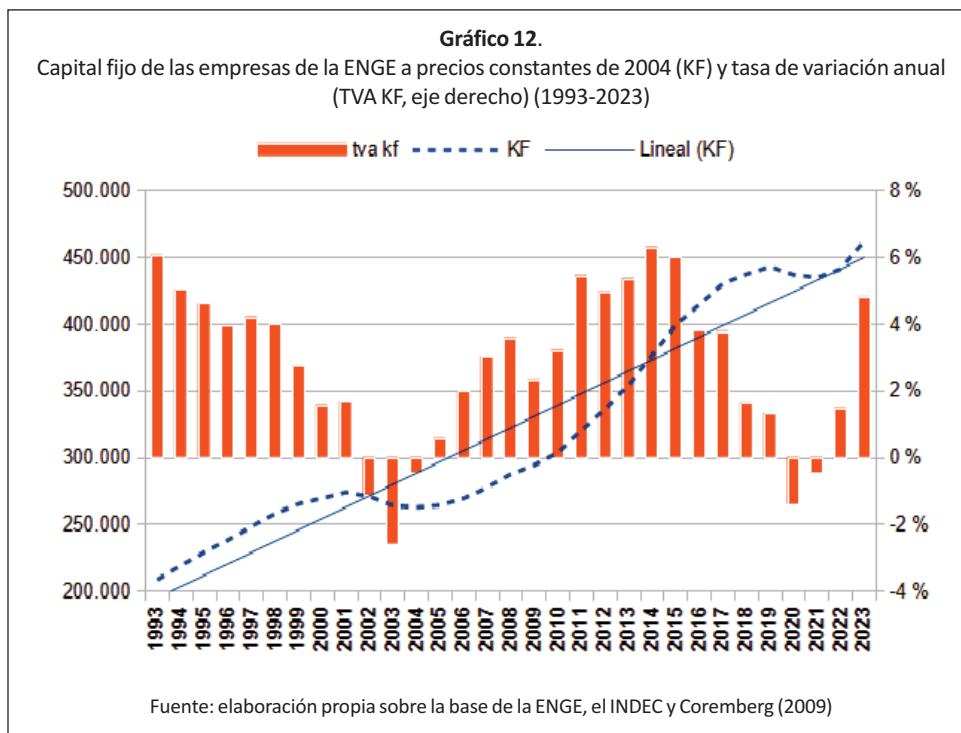
Dado que la ENGE no informa el stock de capital fijo de las empresas, con el fin de valorar la inversión en términos de su acumulación, se procedió a imputar un nivel de stock inicial al año 1993, al que luego se agregaron las series de formación neta de capital fijo deflactadas por el índice de precios implícitos de la formación bruta de capital fijo del INDEC, obteniéndose así una serie de stock de capital fijo para todo el período 1993-2023.

La imputación del nivel inicial para 1993 se realizó obteniendo ratios capital fijo/valor agregado bruto para los sectores de a) minas y canteras, b) industria manufacturera, c) electricidad, gas y agua y d) el agregado de transporte, comercio y comunicaciones sobre la base del trabajo de Coremberg (2009). Se obtuvo un ratio capital fijo/valor agregado bruto para la ENGE de acuerdo con los ratios sectoriales y su participación relativa en el interior de la encuesta en términos de valor agregado bruto. El ratio obtenido fue de 4,0 para el año 1993. De este modo se obtuvo una magnitud inicial para nuestras series, aplicando dicho ratio al valor agregado bruto de la ENGE de 1993 expresado a precios de 2004. En los años sucesivos la serie evolucionó de acuerdo con la formación neta de capital fijo anual respectiva que surge de la resta de las amortizaciones a la formación bruta de capital fijo, ambas variables incluidas en la propia ENGE.¹⁵

Si bien caen fuera del período cubierto, presumiblemente durante los años iniciales de la década del noventa se experimentó una aceleración en la tasa de acumulación. Con ello en mente, el período aquí considerado se encontró atravesado por dos ciclos de crecimiento y desaceleración de la inversión. El comportamiento de la variación real del capital fijo muestra picos cíclicos en niveles del 6% anual y desaceleraciones de variada intensidad en la fase bajista del mismo, con una tasa de variación anual acumulativa promedio de 2,6% (gráfico 12).

En 1999-2001 se produjo una desaceleración importante de la tasa de crecimiento del stock de capital fijo, que en el período 2002-2004 se convirtió en una abierta

¹⁵ A este respecto, cabe aclarar que en la ENGE se incluyen las amortizaciones informadas en los balances contables. El término solo en parte es asimilable al consumo de capital fijo. Este último surge del desgaste del capital fijo en función de su vida útil y su tasa de depreciación. Las amortizaciones en términos contables incluyen ciertos factores adicionales que afectan su magnitud.



contracción del mismo, resultando en una reducción de la capacidad instalada.¹⁶ Entre 2005 y 2011 se produjo un crecimiento de la tasa de acumulación que luego alcanzó niveles similares, e incluso superiores, a los mejores registros de la década del noventa. Desde 2016, y con más claridad desde 2018, la tasa de crecimiento del volumen de capital fijo comenzó a desacelerarse, presentando niveles similares a los años 2000 y 2001. Ya en 2020, en el marco de la pandemia del covid-19, se produjo una reducción del capital fijo en función de la desinversión existente. Recién en 2022 el stock volvió a incrementarse a una tasa moderada del 1,4%, permaneciendo por debajo del nivel de 2019 en términos absolutos, para mostrar un fuerte incremento en 2023, con una tasa interanual de crecimiento del 4,8%.

¹⁶ Tal como en el caso de la productividad laboral, la utilización del término capacidad instalada en este contexto hace abstracción de la heterogeneidad sectorial de la muestra.

Para todo el período (1993-2023) el capital fijo tuvo un crecimiento en volumen del 121,7% entre puntas, al tiempo que su crecimiento fue de 44,3% en dólares constantes ajustados por la inflación estadounidense.

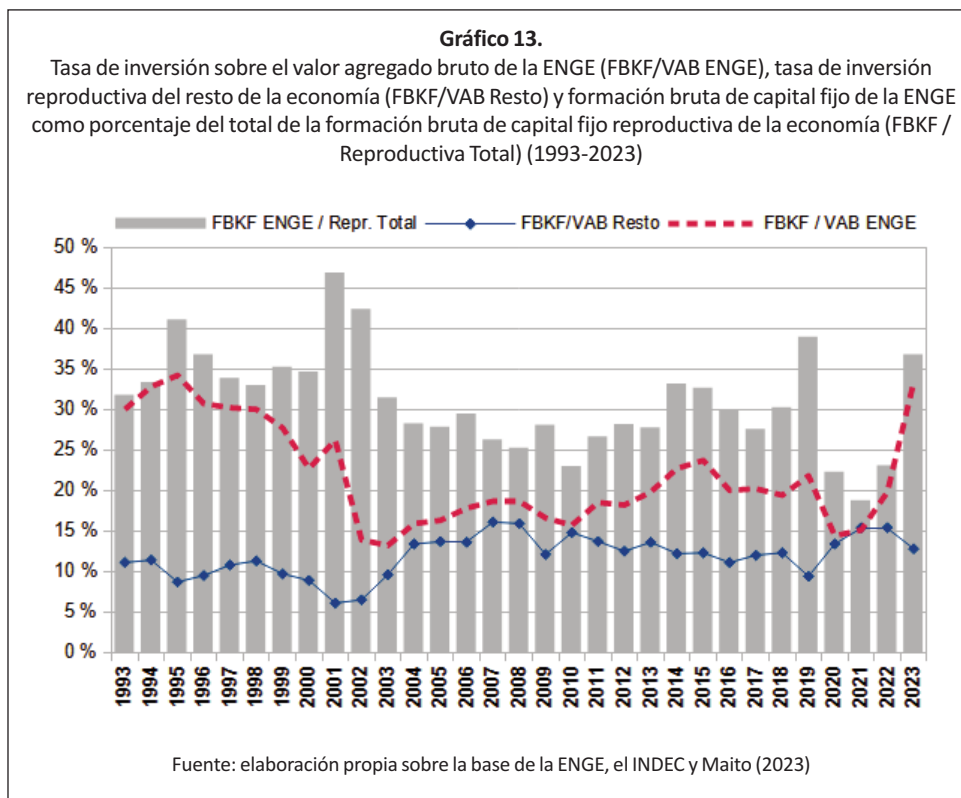
El capital fijo por puesto de trabajo mostró un incremento entre puntas del 65,6%, aunque en el interior del período se observó un comportamiento cíclico del indicador, con un crecimiento particularmente pronunciado durante el período de la convertibilidad explicado, en una primera etapa, por los elevados esfuerzos inversores y, en la fase final de dicho período, por la reducción pronunciada de los puestos de trabajo.

En el siguiente ciclo, dada la amplia demanda de fuerza de trabajo ante condiciones de valorización más propicias, el capital fijo por puesto de trabajo se mantuvo estable y en menores niveles. Luego de 2011, el volumen de medios de producción acumulados por puesto de trabajo comenzó a incrementarse en consonancia con mayores tasas de acumulación y una menor demanda relativa de fuerza de trabajo, alcanzando su nivel máximo en 2023.

Algunos autores han subrayado el bajo nivel de inversión de la cúpula empresaria durante la primera década del siglo (Manzanelli, 2016; Schorr y Wainer, 2020) en comparación con el total de la economía, afirmando que la tasa de inversión de la ENGE era inferior a la del resto de la economía, existiendo una *reticencia inversora* por parte de las empresas que conforman la ENGE.

Cabe señalar con relación a lo anteriormente expresado que la tasa de inversión de la cúpula es superior a la tasa de inversión *reproductiva* del país. Cuando se excluye de la formación bruta de capital fijo la inversión en viviendas, la tasa de inversión de la cúpula (21,9% del VAB en promedio de la ENGE para todo el período), que por definición no incluye viviendas, es claramente superior a la tasa de inversión reproductiva del resto de la economía (11,9% del VAB), más cuando consideramos que la cúpula incluye las firmas de mayor tamaño de los sectores productivos que concentran buena parte de la inversión productiva (Maito, 2023).¹⁷

¹⁷ Se les restaron a la formación bruta de capital fijo del INDEC los montos de inversión residencial estimados en Maito (2023).



La participación de la ENGE en la inversión reproductiva total del país promedió el 31,1% en todo el período (1993-2023), alcanzando máximos en años particularmente críticos como 2002 o 2019 en función del derrumbe de la inversión reproductiva del resto de la economía y los mayores márgenes relativos para sostener procesos de inversión por parte de las empresas más grandes.

36

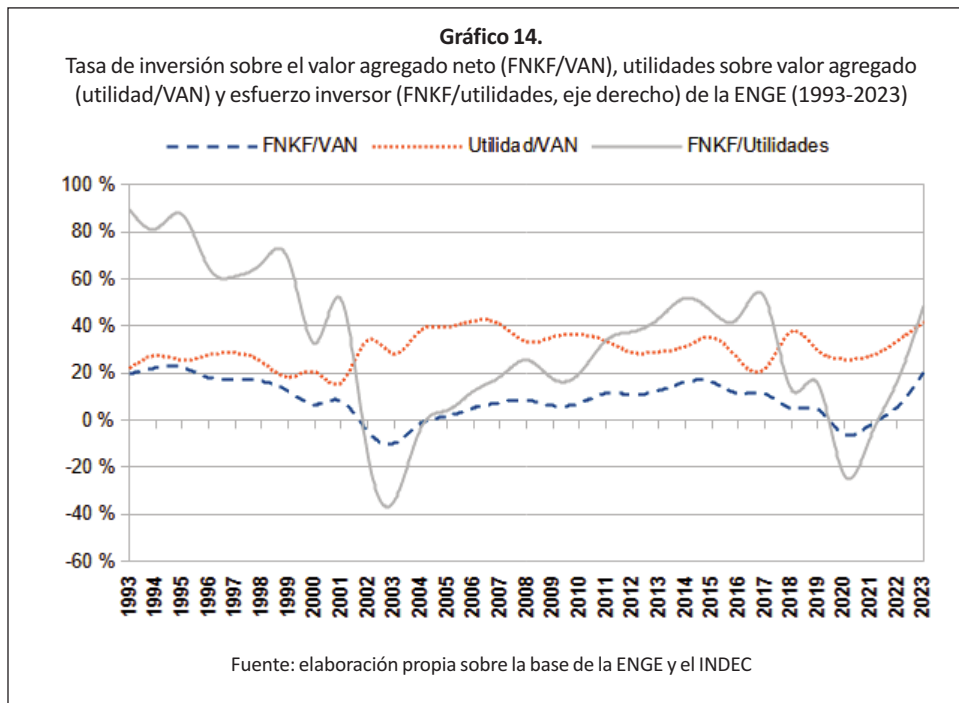
La caracterización de la cúpula como afectada por una reticencia inversora merece, no obstante, un análisis más pormenorizado.¹⁸ En primer lugar, y más allá

¹⁸ Esto naturalmente no niega el atraso productivo relativo de buena parte de estas empresas respecto a aquellas de mayor competitividad global que operan en el mercado mundial, aun en casos de filiales locales de capitales que en el mercado mundial operan con mayores niveles de productividad.

de lo afirmado sobre las tasas de inversión de las firmas de la ENGE y de la economía nacional, los autores suelen definir o establecer la existencia de una reticencia inversora por el diferencial entre los márgenes de ganancias, definidos como las utilidades sobre el valor agregado, y las tasas de inversión, definidas como el cociente entre la formación de capital fijo y el valor agregado. La comparación entre los ratios se justifica en estos trabajos apuntando también a captar el nivel de reinversión de utilidades (Manzanelli, 2016), evidenciándose entonces una reticencia inversora a partir de la brecha establecida por una menor tasa de inversión en relación al margen o, en otros términos, una escasa reinversión de utilidades.

Sin embargo, la tasa de inversión es un indicador imperfecto, dado que incluye en el denominador otros componentes que no constituyen fondos potenciales de inversión, como el caso de la masa salarial. Por ello, entendemos más adecuado considerar el esfuerzo inversor neto, como la relación entre formación neta de capital fijo y utilidades.

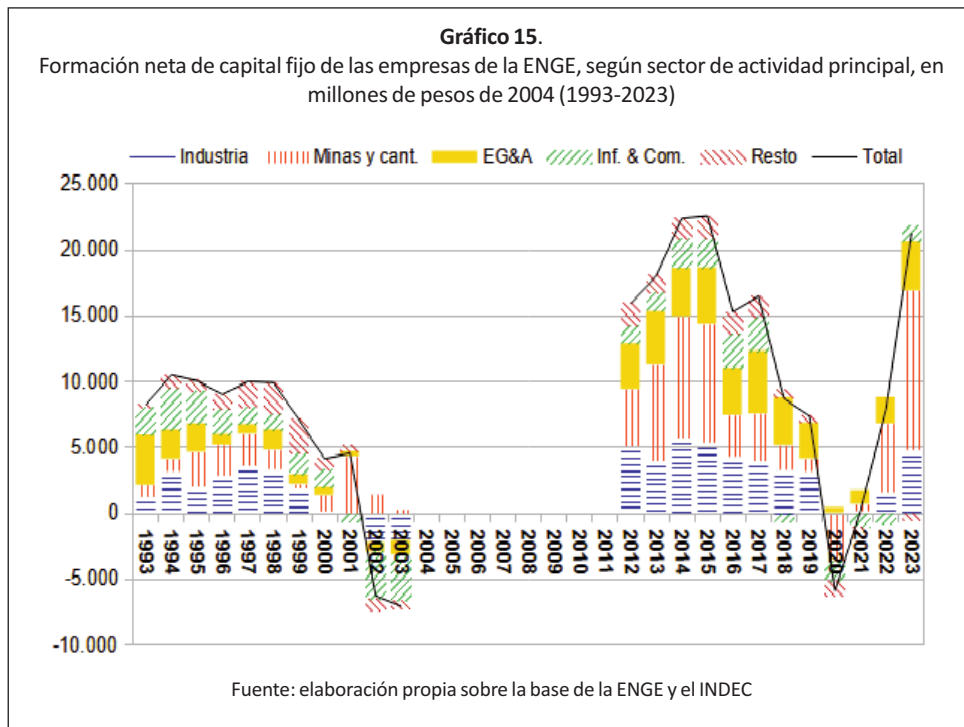
En los hechos, las inversiones en capital fijo se financian mayormente mediante créditos, luego cancelados en sucesivos pagos con fondos cuyo origen serán las propias utilidades. Estas, en última instancia, determinan y posibilitan la formación neta de capital fijo, ya sea de forma directa o, más comúnmente, de forma indirecta, como capacidad de pago eventual de potenciales créditos. En tal contexto, lo lógico es que la tasa de rentabilidad (ya definidas por aquellos autores como utilidades sobre valor agregado) supere la tasa de inversión, en función de que las utilidades se encuentran sujetas a otros usos adicionales (ampliación de la producción, constitución de fondos de reserva u ahorro, etc.). En contraposición, y particularmente en sectores capital intensivos o de elevada composición técnica, la tasa de inversión puede superar por ciertos períodos la tasa de rentabilidad en función de la financiación mediante crédito de las inversiones que superan holgadamente la masa de utilidades anuales sectoriales, más aún en casos de precios sectoriales bajos por caídas en los precios internacionales de commodities hidrocarbúricas y mineras o por regulaciones tarifarias específicas.



El esfuerzo inversor definido como el ratio entre formación neta de capital fijo y las utilidades (gráfico 14) aparece como un indicador más preciso y simple de la llamada reticencia inversora, que no es más que un bajo esfuerzo inversor.

Se observa un descenso del esfuerzo inversor durante todo el período de la convertibilidad, aunque desde niveles particularmente elevados en virtud de sus regímenes tarifarios y de privatizaciones en sectores capital intensivos. En contraposición, durante el período 2005-2017 se observó una recomposición del esfuerzo inversor, pero en torno a niveles menores a los vigentes durante la década del noventa. A partir de la crisis de 2018, el esfuerzo inversor se contrajo en forma marcada para ingresar en una fase de recuperación desde 2022.

Si bien durante los primeros años del ciclo de posconvertibilidad, y aun con una rentabilidad mayor, los niveles de inversión fueron menores al período anterior, dicha dinámica se inscribe también en una característica propia del ciclo



capitalista. Con posterioridad a la crisis y en los inicios de la fase alcista del ciclo, con niveles de rentabilidad mayores, existía una importante capacidad instalada ociosa en conjunto con un ejército industrial de reserva ampliado y un valor de la fuerza de trabajo reducido. En tales circunstancias, la expansión de la producción se fundamentó mayormente sobre el crecimiento del empleo y una mayor utilización de la capacidad instalada antes que en nuevos procesos de inversión, incluso en sectores de servicios.¹⁹ Conforme se desarrolló el ciclo de la posconvertibilidad,

¹⁹ Por ejemplo, la potencia instalada del sistema de generación de energía eléctrica, según CAMMESA, se incrementó a una tasa promedio del 6,6% durante el mismo período 1994-2001, desacelerando dicha tasa al 0,6% en 2002-2007 para incrementarse hasta el 3,7% en 2008-2022. La utilización de la capacidad en el sector había descendido hasta el 38,3% en 2002, desde un 47% en 1993 (cálculos propios). En función de esto, durante el período 2002-2007, en el que prácticamente no se registraron ampliaciones de la potencia instalada, el incremento de la producción se fundamentó en un mayor nivel de utilización de la capacidad de generación.

los niveles de utilización se incrementaron y la inversión neta experimentó un mayor crecimiento (ver los gráficos 11 y 12).

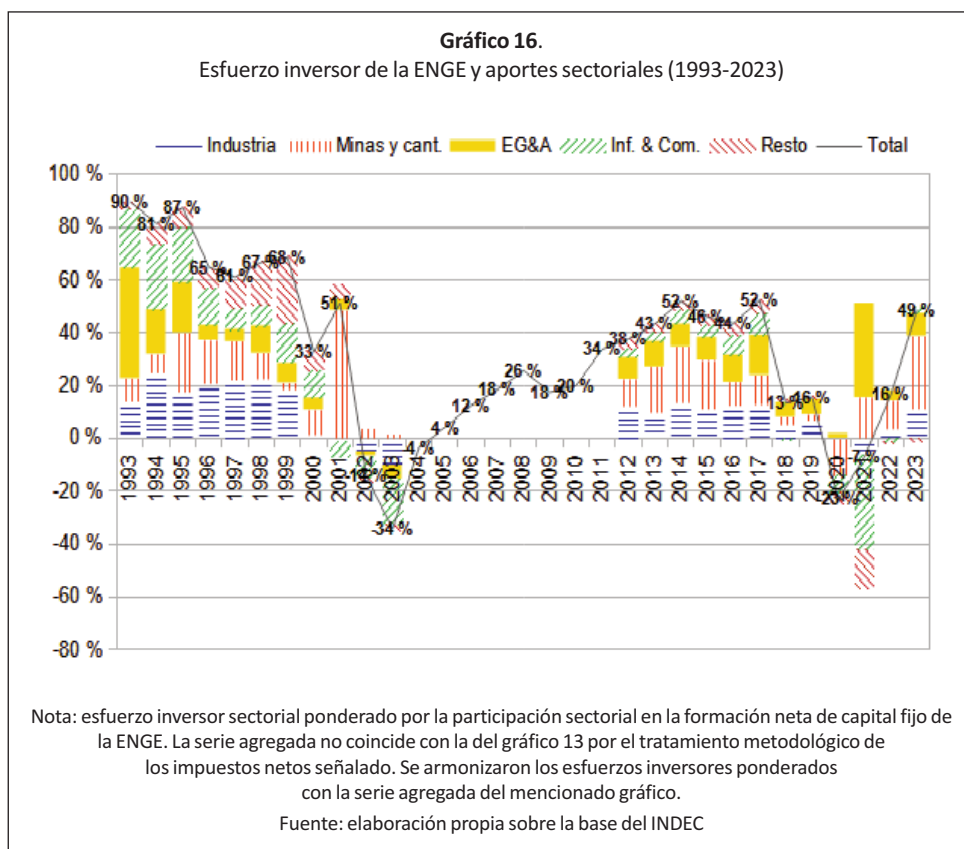
Existe además una incidencia sectorial en la inversión agregada de la muestra, cuestión que Schorr y Wainer (2020) consideran a la hora de subestimar el crecimiento de la inversión agregada en 2012-2015, en función de la incidencia de las inversiones de YPF, pero olvidan tomarla en cuenta para otros años, como aquellos de la convertibilidad. A grandes rasgos, los capitales manufactureros de la ENGE explican la mitad del valor agregado y un cuarto de la inversión, dado que la producción minera, hidrocarburífera, de telecomunicaciones y servicios públicos tienden a operar con mayores niveles de capital por fuerza de trabajo, de forma tal que la incidencia de los mencionados sectores será particularmente fuerte en la tasa de inversión de la ENGE (gráfico 15). Por su parte, dado el peso relevante en el valor agregado y las utilidades del sector manufacturero, su incidencia en los montos no reinvertidos de la muestra será marcada.

Los volúmenes invertidos por las empresas manufactureras de la ENGE, una vez superada la crisis de 2001-2002, tendieron a ser claramente superiores a los vigentes en la década de la convertibilidad, en conjunto con niveles de inversión similares o inferiores en el caso de los servicios públicos (especialmente en telecomunicaciones), en función del derrumbe de su rentabilidad y las modificaciones de los regímenes tarifarios producto de la resolución de la crisis de 2001-2002 (gráficos 15 y 16).²⁰

²⁰ Entre 2001 y 2011 la industria aceitera, según informa la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, duplicó su capacidad de producción. Las ampliaciones en la capacidad de producción de acero y aluminio fueron importantes. En 2008/2009, ALUAR incrementó su capacidad instalada en un 50%. De similar magnitud fue el crecimiento de la capacidad instalada en las terminales automotrices (52%) o en otra rama con presencia en la ENGE como la química (43%), de acuerdo con las estadísticas de ampliación de la capacidad instalada industrial que en su momento desarrollaba el Centro de Estudios para la Producción. Existieron, por otra parte, casos particulares de baja o nula inversión como el de refinación de petróleo, pero lejos estuvieron de ser la norma general de las empresas de la ENGE que operan en el sector industrial. El stock de capital de la industria manufacturera se expandió, en definitiva, a una tasa relativamente elevada luego de 2003, alcanzando el 4,2% anual acumulativo entre 2003-2011 (Kejsefman y Maito, 2022: 55).

El bajo esfuerzo inversor o la reticencia inversora de la primera década del siglo no se explica simplemente por el comportamiento inversor de la industria manufacturera, el principal sector de actividad que compone la ENGE, sino también por lo acontecido en sectores de minas y canteras, de servicios y telecomunicaciones.

En este sentido, a la hora de comparar los procesos inversores entre distintos sectores, deben considerarse los mismos en términos netos. Según Manzanelli (2019: 24) en 2002/2003 la tasa de inversión bruta de los capitales no manufactureros de la ENGE duplicó la tasa de los capitales manufactureros. Sin embargo, las particularidades sectoriales en términos de intensidad de capital y amortización



suponen que, aun con tasas de inversión notablemente mayores, los primeros registren una formación neta de capital fijo negativa mayor que el propio sector manufacturero (ver el gráfico 15). En otros términos, no existe correspondencia necesaria entre diferenciales sectoriales de tasas de inversión brutas y de incremento de la capacidad instalada.

Desde 2005 el esfuerzo inversor comenzó a elevarse hasta niveles cercanos a los de la década del noventa durante la segunda década del siglo. Sin embargo, debe destacarse que, en función del notable incremento de la participación de las ganancias respecto a los salarios, durante el período inicial del presente siglo un bajo esfuerzo inversor podía suponer de todas formas una tasa destacable de acumulación o de crecimiento del stock de capital fijo que, como vimos anteriormente (gráfico 12), más que duplicó su volumen en el período considerado.

En cuarto lugar, los trabajos que consideran la existencia de una *reticencia inversora* entienden que la baja propensión inversora amplía la masa de utilidades disponible para su valorización financiera. No obstante, hacen abstracción del hecho de que los procesos de crecimiento de la producción, aun los de inicios de siglo fundamentados en una mayor utilización de la capacidad, requieren montos adicionales destinados a la compra de insumos y fuerza de trabajo, así como a la constitución de otros fondos operativos. Dichos montos en principio deben considerarse financiados por las utilidades. De forma tal que una porción de lo que en principio aparece como una reticencia inversora no es más que la asignación de las utilidades para la ampliación de la producción.

En modo similar, durante períodos de reducción de la producción las utilidades del año anterior no se constituyen en fondos adicionales para la producción, sino que aquella reducción libera capital circulante que eventualmente se constituye en potencial demanda para atesoramiento.

En quinto lugar, corresponde contextualizar algunas características específicas del ciclo económico vivido durante la década del noventa, en el que se registró un fuerte proceso inversor motorizado por una recuperación de la rentabilidad, el proceso de privatizaciones y la reconfiguración global y regional del capital

productivo.²¹ El capital fijo de la cúpula mostró una expansión marcada con una participación creciente de medios de producción importados (favorecida por la estabilidad y la apreciación cambiaria) y nuevos capitales establecidos mediante inversión extranjera directa. Se trata entonces de un período con importantes particularidades en esta cuestión y que difícilmente pueda establecerse implícitamente como el período “normal” contra el cual la inversión en el presente siglo sería entonces deficitaria.

Por último, cabe destacar que las tasas de inversión de la industria argentina son bajas en el contexto mundial (Kejsefman y Maito, 2022). Si bien superiores a las observadas en los sectores manufactureros de los países centrales, se encuentran muy por debajo de los países periféricos más dinámicos en términos de su inserción en las cadenas globales de valor (Corea, México, etc.). En términos de esfuerzo inversor, considerando que en los países centrales la participación de los beneficios es normalmente menor, puede inferirse que el esfuerzo inversor es también menor en la industria argentina.

Conclusiones

En el trabajo se abordó el comportamiento de la producción, el empleo, la productividad, la inversión y las ganancias de los principales capitales productivos que operan en la economía argentina. Estos tienen un peso mayoritario en una serie de sectores de actividad fundamentales de la economía por los niveles de productividad sectoriales y eslabonamientos generados, de forma tal que la

²¹ El capitalismo argentino vivió durante la década del ochenta su período de menor inversión, con destrucción absoluta de capital y débil inversión privada (Azpiazú y Schorr, 2010: 113-130), en función también de los niveles de rentabilidad vigentes en mínimos históricos (Maito, 2013). Existía por lo tanto para el capital una necesidad de relanzar la acumulación y conforme con esto, realizar un proceso de modernización masivo que permitiera la incorporación de maquinaria importada que permitiera al capital lograr una mayor productividad laboral e incrementar su competitividad. En consecuencia, la participación de la maquinaria y equipos importados en el stock de capital en maquinaria de equipos se incrementó en forma marcada de un 10% a un 50%, estabilizándose en dicho nivel incluso durante el período de la posconvertibilidad (Maito, 2015).

incidencia de los capitales de la ENGE excede el porcentaje normalmente señalado en términos del valor agregado de la economía.

La producción y la productividad agregada de los capitales que conforman la ENGE se encuentran en menores niveles que sus máximos alcanzados en 2011 y 2007 respectivamente. Asimismo, los costos de producción unitarios internacionales experimentaron un descenso sostenido durante la convertibilidad para adicionalmente desplomarse durante 2002, producto de la devaluación. En el decenio siguiente, en contraposición, tendieron a incrementarse de la mano de la apreciación real del tipo de cambio y la recomposición salarial.

Las ganancias de las empresas de la ENGE alcanzaron un máximo en pesos constantes durante el 2007. Las ganancias en dólares alcanzaron su punto máximo en 2011 para luego reducir su magnitud del mismo modo que el giro de dividendos.

La inversión, por su parte, se mantuvo estable durante la década del noventa para luego reducirse durante el quinquenio 1999-2003. En los años siguientes el esfuerzo inversor mostró una recomposición sostenida de forma tal que los volúmenes invertidos superaron los montos observados durante la década del noventa, si bien luego de 2015 la inversión de los capitales de la ENGE ingresó en un sendero decreciente.

Bibliografía

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

Basualdo, E. (2009). *Concentración, centralización y extranjerización. Continuidades y cambios en la postconvertibilidad*. CABA: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Concentracion%20extranjerizacion.pdf>.

Cont, W., Navajas, F. y Porto, A. (2019). "Política de precios y subsidios de servicios públicos y combustibles 1989-2018". *Anales LV Reunión Anual AAEP*. Buenos Aires:

Asociación Argentina de Economía Política. Disponible en: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/122928>.

Coremberg, A. (2009). *Midiendo las fuentes del crecimiento en una economía inestable: Argentina. Productividad y factores productivos por sector de actividad económica y por tipo de activo*. Buenos Aires: Naciones Unidas/CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4869-midiendo-fuentes-crecimiento-economia-inestable-argentina-productividad-factores>.

EUROSTAT (2026). "Non-financial corporations - statistics on financial assets and liabilities. Statistics Explained". *eurostat*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Non-financial_corporations_-_statistics_on_financial_assets_and_liabilities.

Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina 1810-2010*. Buenos Aires: Ate-neo-Fundación Norte y Sur.

Gaggero, A. y Schorr, M. (2016). "La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas". *Realidad Económica*, n° 297, 61-92. Disponible en: https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_297.pdf.

García-Zanotti, G. (2022). "Continuidades y rupturas de la cúpula empresaria argentina en el periodo 1976-2019". *América Latina en la Historia Económica*, vol. 29, n° 2, 1-21. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/alhe/v29n2/2007-3496-alhe-29-2-1290.pdf>.

Kejsefman, I. y Maito, E. (2022). *Tendencias de la inversión en la industria manufacturera argentina en el largo plazo: resultados a partir de la estimación de ampliación de la capacidad instalada (2002-2020)*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/dt_11_-_tendencias_de_la_inversion_en_la_industria_argentina.pdf.

Maito, E. (2013). "La Argentina y la tendencia descendente de la tasa de ganancia 1910-2011". *Realidad Económica*, n° 275, 127-152. Disponible en: https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_275.pdf.

____ (2015). *La acumulación de capital en Argentina 1910-2011*. Tesis de maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina. FLACSO Argentina.

____ (2023). *La composición sectorial de la inversión en Argentina*. Argentina: Ministerio de Economía Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/composicion_de_la_inversion_en_argentina_vf.pdf.

Manzanelli, P. (2016). "Grandes empresas y estrategias de inversión en Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 56, n° 218, 33-58. Disponible en: https://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/16_Ws7SNpS.pdf.

____ (2019). "¿En el mundo del revés? La cúpula empresaria y la inversión en la Argentina 2002-2017". *Realidad Económica*, n° 321, 9-34. Disponible en: https://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/12_H4NZS53.pdf.

Marx, K. (2012). *El capital*. México: FCE.

Molina, M., Fernández Massi, M., Guaita, N. y Bertin, P. (2021). *La estructura productiva nacional: un análisis de los encadenamientos y multiplicadores sobre la base de la matriz insumo-producto de 2015*. Argentina: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/dt_8_-_la_estructura_productiva_nacional.pdf.

Santarcángelo, J. (2012). "Concentración, rentabilidad y extranjerización en Argentina. Una mirada desde la cúpula empresaria". *Ensayos de Economía*, n° 40, 39-59. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/30898/39434>.

Schorr, M. y Wainer, A. (2020). "Financiarización y dinámica inversora de las grandes empresas en Argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas". *Realidad Económica*, n° 332, 39-72. Disponible en: <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re/article/view/103>.

Schorr, M., Basualdo, E. y Manzanelli, P. (2012). "Régimen económico y cúpula empresaria en la postconvertibilidad". *Realidad Económica*, n° 265, 60-90. Disponible en: <https://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/1.111.pdf>.

Wainer, A. y Schorr, M. (2014). "Concentración y extranjerización del capital en la Argentina reciente". *Latin American Research Review*, vol. 49, n° 3, 103-125.



 **realidad
económica**

Nº 379 AÑO 56

1º de abril al 15 de mayo de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 47 a 70

ECONOMÍA AGRARIA

Procesos de transformación y concentración de la ganadería bovina en la provincia de Salta

Raúl Paz,* Laura María Califano** y Fernando Echazú***

* Doctor en Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) y licenciado en Ingeniería Agronómica (UNSE). Investigador del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-UNSE), Belgrano (sur) 2180 (G4200), Argentina, pazraul5@hotmail.com.

** Doctora en Recursos Naturales de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y licenciada en Ingeniería en Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad Nacional de Salta (UNSa). Investigadora del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la Estación Experimental Agropecuaria, RN 68, km 172 (A4403), Cerrillos, Salta, Argentina, laucalifano@gmail.com.

*** Magíster en Extensión Agropecuaria de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y el INTA, licenciado en Veterinaria de la UNL. Investigador en el INTA Centro, Regional Salta-Jujuy, RN 68, km 172 (A4403), Cerrillos, Salta, Argentina, echazu.fernando@inta.gob.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2025

ACEPTACIÓN: febrero de 2026



Resumen

En el artículo se examinan los procesos de transformación y concentración agraria en la ganadería bovina de la Provincia de Salta durante el período 2012-2024. A partir de información proveniente de censos agropecuarios y registros oficiales (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)). Los nuevos datos reflejan una estabilidad en el stock bovino, sin crecimiento, y una disminución sostenida del número de establecimientos, evidenciando una creciente concentración territorial y productiva. Se aplica el índice de Gini para analizar la distribución y cambios de los tipos de actores ganaderos y sus formas de producción.

Palabras clave: Ganadería – Bovino – Distribución – Concentración

Abstract

Processes of transformation and concentration in cattle ranching in the Province of Salta

This article examines the processes of agrarian transformation and concentration within the cattle industry in the Province of Salta during the 2012–2024 period. Drawing on data from agricultural censuses and official records—including the National Institute of Statistics and Censuses (INDEC), the Secretariat of Agriculture, Livestock, and Fisheries (SAGyP), and the National Service for Agri-Food Health and Quality (SENASA)—the findings reveal a stagnation in cattle stocks and a sustained decline in the number of farms. These trends indicate an increasing territorial and productive concentration. The Gini index is applied to analyze the distribution and shifts among different types of livestock actors and their production methods.

Keywords: Livestock – Cattle – Distribution – Concentration

Introducción

El sector agropecuario de la provincia de Salta ha sufrido importantes procesos de transformación en las últimas décadas, donde la expansión de la frontera agropecuaria constituye uno de los procesos más relevantes. Sobre la base de datos provenientes del último Censo Nacional Agropecuario de 2018 (Sanz y Rodríguez Faraldo, 2021), se ha caracterizado la estructura agraria de la provincia de Salta y la profundización de la concentración de la tierra en el período intercensal comprendido entre los años 2002-2018.¹ En simultáneo, para el mismo período, se destaca el proceso de agriculturización generado en la región pampeana, sobre la base de cultivos de granos, como es el caso de la soja (Manzanal, 2017; Auer, Maceira y Mikkelsen, 2019; Román y González, 2016), y con la consecuente ampliación e intensificación de las escalas productivas y la expansión de la actividad bovina.

Estas transformaciones que se plantean para el sector ganadero pueden ser analizadas a partir de información censal que permita reflejar los movimientos en el número total de animales (stock pecuario bovino), con sus respectivos estratos ganaderos. Para tal fin, se utiliza información proveniente de distintas fuentes: censos nacionales agropecuarios, Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGyP, 2024) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Distintos autores subrayan un desarrollo e incremento del número de cabezas en los últimos años (Micheloud, 2017; Marin *et al.*, 2018; Agüero *et al.*, 2019; Fer-

¹ En términos numéricos, dicha concentración se expresa con una disminución de explotaciones con límites definidos del 15% para el estrato comprendido entre las 25 y 200 hectáreas y una fuerte concentración de tierras por parte del estrato superior a las 10.000 hectáreas que representan el 1,20% del total de explotaciones y poseen el 50,78% de la tierra. También se observa una pérdida importante de las explotaciones sin límites definidos.

nández *et al.*, 2020). Una primera apreciación plantea que no hubo tal crecimiento sostenido en el stock pecuario en estos últimos veinte años. Lo que se observa al analizar los datos de la SAGyP (2024) es que hubo una relativa estabilidad en el número de cabezas de ganado bovino con importantes procesos de concentración, estabilidad que se sostiene hasta el presente. En esa línea, se aprecia un decrecimiento sostenido del número de establecimientos ganaderos, aspecto en el que se buscará profundizar en este artículo.

Por esto, un segundo eje de análisis del artículo está dado por la presencia de procesos de concentración en términos de establecimientos ganaderos y su distribución en el espacio geográfico, junto con los diferentes actores productivos ganaderos que intervienen. Esto será abordado a partir del índice de Gini, tomando en cuenta un período temporal, y en simultaneo se busca interpretar tales procesos de concentración desde lo espacial, es decir, cómo se manifiestan en un espacio geográfico rural determinado.

En la provincia de Salta la actividad ganadera se encuentra principalmente desarrollada en un área comprendida por cinco departamentos que concentran más del 75% del stock ganadero bovino, donde la actividad está más desarrollada; contando con la presencia de diversos actores entre los cuales se encuentran la ganadería empresarial y, en estos últimos años, empresas intensivas en capital dedicadas a la actividad ganadera de engorde a corral. En contraposición y para enriquecer el análisis, se consideran otros dos departamentos con una estructura agraria conformada por la agricultura familiar, campesina e indígena, donde la ganadería bovina que persiste está fuertemente asociada a las explotaciones sin límites definidos (ESLD), en algunos casos se posee un manejo de los rodeos con estrategias de trashumancia.

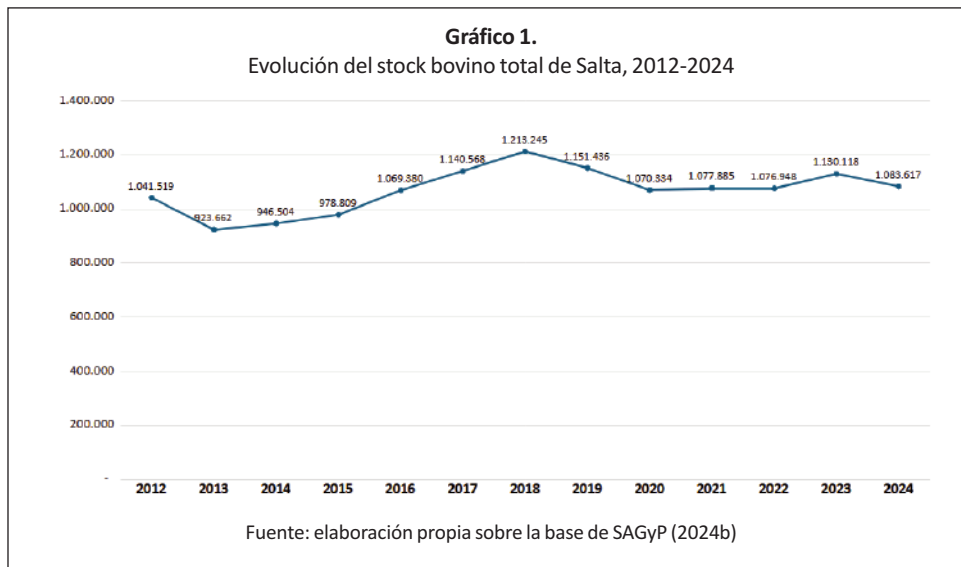
Finalmente, el artículo analiza tipos de ganaderos, según formas de producción de la actividad, con sus sujetos sociales agrarios más representativos. Esto permite problematizar el análisis en dominios de recomendación orientados a las posibilidades de cada uno de los actores productivos.

Cambios en el stock bovino y estratos ganaderos para la provincia de Salta

La actividad ganadera bovina de la provincia de Salta orientada a la producción de carne es una de las actividades agropecuarias de mayor relevancia provincial y es parte de la agenda de desarrollo de los gobiernos provinciales (Tsakoumagkos *et al.*, 2020). Sobre esto se construyó una idea a partir de artículos periodísticos locales de que existió un aumento del stock pecuario bovino total en la provincia, considerando los últimos quince años. También los datos provenientes de los últimos censos, tales como el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de los años 2002 y 2018 y los registros del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), muestran un importante crecimiento en términos de cabezas bovinas. Sin embargo, esta información es de publicación discontinua y parcial, no guarda una periodicidad y mucho menos registra series en la producción de la actividad ganadera bovina, aspecto que suele arrojar algunas diferencias con respecto a otras fuentes de información.

Por otra parte, el Ministerio de Economía de la Nación, a través de su Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGyP, 2024), publicó una serie de datos completos para los años 2007 al 2024. Esta información se basa en los registros de SENASA, con las existencias ganaderas de todas las provincias, a un nivel de detalle que llega a departamentos o partidos; con la información adicional referida a especificación de cantidades según los diferentes estratos ganaderos y su stock pecuario. Se tomó esta reciente fuente de información y se sistematizaron los datos (Echazú, 2025), a partir de los cuales se elaboró el análisis que se presenta en este trabajo.

Según los datos mencionados (SAGyP, 2024), al considerar el periodo 2012-2024 se observa que el stock pecuario para la provincia de Salta no tuvo grandes modificaciones, mostrando una relativa estabilidad, incluso alcanzó valores mínimos en 2013 con 923.662 cabezas y valores máximos de 1.213.245 para 2018 (gráfico 1). El valor promedio para esos trece años está en 1.069.540 animales. A nivel nacional, la información muestra que para el año 2012, Argentina contaba con 52,2 millones de cabezas de ganado bovino, con un aumento a nivel nacional de 2,3% para 2021 (Pérez y Ferro Moreno, 2023). Se plantea que Salta sigue la



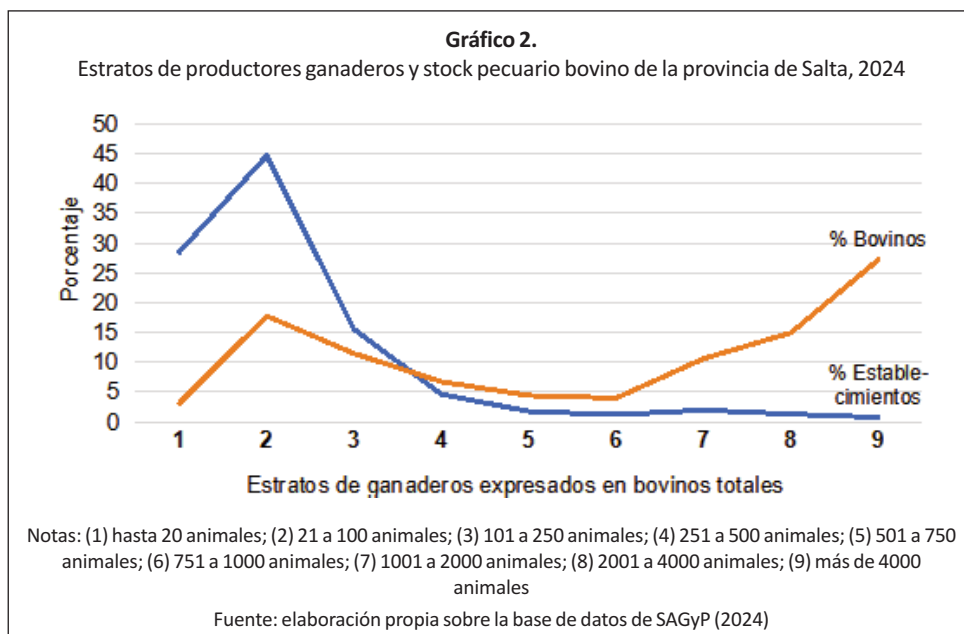
tendencia nacional con respecto a una leve fluctuación de cabezas para ese período.

Trabajos vinculados con la temática plantean que esta relativa estabilidad en el número de cabezas para la Argentina puede ser explicada por una serie de factores o dimensiones interconectados, entre los cuales figuran la dinámica interna y externa del mercado de carnes, la disponibilidad de recursos como la tierra, pasturas y agua, la incorporación de tecnologías, las condiciones climáticas y las políticas públicas implementadas para el sector, entre otros aspectos (Pérez y Ferro Moreno, 2023). Hay que destacar que estos factores van a cobrar mayor capacidad explicativa, dependiendo de las zonas geográficas analizadas, aspecto que no es el objetivo principal de este artículo.

Un aspecto que destacan Pérez y Ferro Moreno (2023) es que a pesar del leve crecimiento que se dio en el stock bovino, se observa a nivel nacional una importante caída en el número de establecimientos, que es de 22,5% para el período analizado (2012-2021). En términos absolutos representa unos 53.344

establecimientos ganaderos que desaparecieron, lo que refleja un proceso de concentración de la ganadería para la Argentina.

Para el caso puntual de Salta, se busca comprender en qué establecimientos ganaderos impactó más este proceso de concentración, para lo cual se representa la distribución de los establecimientos ganaderos y el stock pecuario por estrato a partir de un gráfico de líneas (gráfico 2). Este gráfico muestra una estructura bimodal, con la presencia de dos modos que están en los extremos: en uno de ellos un considerable número de pequeños establecimientos que controlan un porcentaje pequeño de la producción (el 31% de los bovinos está en manos del 88% de los establecimientos ganaderos) y en el otro extremo existe un reducido número de grandes productores que poseen un porcentaje considerable de cabezas (el 69% de bovinos está en manos del 12% de los establecimientos ganaderos). Esta estructura bimodal además de expresar una alta concentración y polarización de la actividad productiva también permite interpelar sobre otros aspectos que tienen sus implicancias para el desarrollo económico, social y ambiental.



Así la concentración, la desigualdad en el acceso a los recursos, la apropiación y la forma de acceder a las innovaciones tecnológicas y la presencia de infraestructura básica, son aspectos que suelen derivarse de esta estructura bimodal. Esta no solo está presente en la producción ganadera bovina, sino también en la estructura agraria y el acceso a la tierra (Tsakoumagkos *et al.*, 2020).

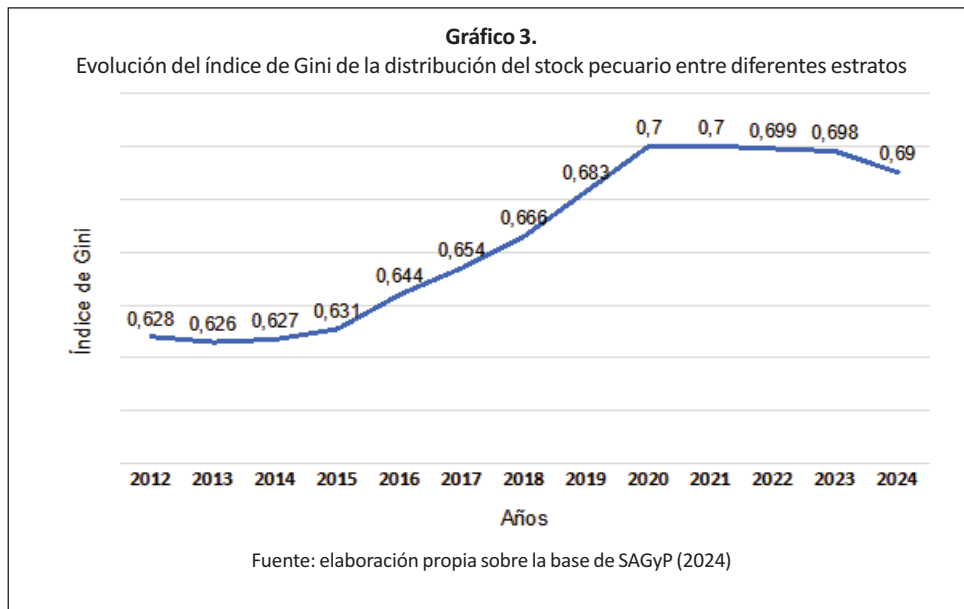
Esta estructura bimodal también habla de formas de producción diversas entre aquellas más tradicionales y las más modernas, con actores sociales que se muestran claramente diferentes (entre campesinos y empresarios), con formas de apropiación de la tierra que van desde la propiedad privada a otras formas de acceso, como la propiedad comunal, usualmente presentes en las explotaciones sin límites definidos (ESLD). También permite pensar en cómo es el reparto de los beneficios que surgen de dicha actividad, en su distribución de manera desigual, limitando en la mayoría de las veces las oportunidades de desarrollo para los pequeños productores ganaderos.

Procesos de concentración en el tiempo, años 2012 al 2024 en números

Se podría pensar que los procesos de concentración de la ganadería bovina y su desigualdad son producto de un proceso de mercantilización acentuado y muy dinámico que ocurrió en estos últimos años. Cuando, en realidad, esa estructura bimodal ganadera de la provincia de Salta estuvo presente a lo largo de su historia. A modo de hipótesis se podría pensar que dicha distribución de establecimientos y stock ganadero se encuentra en estrecha relación con el acceso a la tierra que se comenzó a configurar con los procesos de colonización. Probar dicha línea investigativa es tarea de un abordaje multidisciplinario en el que la historia y los censos agropecuarios podría aportar una posible respuesta.

54

El análisis de la distribución del stock pecuario entre estratos que permita reflejar la evolución a lo largo del tiempo es posible utilizando el índice de Gini. Este índice oscila entre los valores 0 y 1; cuanto más cerca se está de la unidad, es mayor la desigualdad y concentración, y por el contrario, al acercarse al valor cero, queda enunciada una mayor igualdad (Gelman y Santilli, 2006). Aunque no se cuenta con registros históricos para profundizar dicho análisis, se calculó el índice de Gini de estos últimos doce años. En el año 2012 el valor del índice de Gini fue de



0.628 y llega a 0,69 en el año 2024 (gráfico 3). Este valor está por arriba del valor nacional que es del 0,42 y expresa el grado de concentración de los establecimientos y la desigualdad del stock bovino. Así, Salta, junto con Santiago del Estero y Corrientes, forma parte de las tres provincias que mostraron índices de Gini más altos (Pérez y Ferro Moreno, 2023; Capdevielle, 2024).

El incremento del índice de Gini en el período comprendido entre 2012 y 2024 alcanzó su mayor valor de 0,70 para el año 2020. Estos números muestran un proceso de concentración en el que los valores del stock ganadero no registran variaciones relevantes, pero sí disminuyen notablemente el número de establecimientos. Estos números disparan distintas hipótesis tendientes a explicar estas dinámicas donde las políticas de Estado, la concentración de la tierra y un contexto internacional, constituyen las principales dimensiones a considerar en el análisis.

En 2012, según los datos de SAGyP (2024) para la provincia de Salta, hubo un total de 5233 establecimientos ganaderos con un stock de 1.041.519 cabezas

(Gini 0,628) y para 2018 hubo 4779 con 1.213.245 bovinos (Gini 0,666). Estos valores para el año 2024 se intensifican teniendo 3863 establecimientos con 1.083.617 de cabezas (Gini 0,698). La pérdida de establecimientos ganaderos para el período 2012-2018 fue de 454 y, si la comparación se extiende al 2024, fue de 1370 establecimientos que se perdieron (en el 2024 hubo 3863 establecimientos ganaderos), manteniéndose, como se expresó en párrafos anteriores, una cierta estabilidad en el stock pecuario.

Es este momento del análisis es relevante señalar que para el período 2012-2024, la reducción de los establecimientos ganaderos no fue uniforme en relación con su tamaño. Por el contrario, la mayor pérdida fue en los establecimientos más pequeños de hasta 250 cabezas de animales, que se redujeron un 34%, mientras que en contraposición los establecimientos de más de 2000 cabezas se incrementaron en un 38%, aspecto coincidente con la estructura bimodal previamente analizada y con el proceso de concentración antes descripto.

Procesos de concentración espacial y cambios en las explotaciones sin límites definidos

El proceso de ocupación del espacio rural a partir de la actividad ganadera bovina fue históricamente heterogéneo en el territorio de la provincia de Salta. Desde el punto de vista espacial, la ganadería bovina es relevante en el área correspondiente a la región fitogeográfica del Chaco, en los departamentos del este de la provincia que abarca: Anta, General San Martín, Rosario de la Frontera, Rivadavia y Metán. Estos concentraban alrededor del 75% del stock bovino para 2012, el 78% para 2018 y un 74% del stock pecuario provincial en 2024. Es por esto por lo que la curva de la evolución del stock bovino de los cinco departamentos señalados acompaña el stock bovino provincial para el mismo período de tiempo, no hay duda de que en esta región fitogeográfica se atribuye gran parte del resultado final del proceso productivo bovino para la provincia.

Históricamente, estos cinco departamentos se caracterizaron por tener una tradición arraigada en la actividad ganadera, en que confluyen factores vinculados con la tierra apta para la cría de ganado y un clima propicio para el desarrollo de

pasturas, aunque con condiciones ambientales semiáridas y aspectos socioprodutivos complejos con una estructura agraria muy disímil.

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2018 (INDEC, 2019) entrega alguna información sobre la estructura agraria de Salta que nos ayuda a profundizar en esta línea de análisis. Según el CNA (2018), Salta tiene 8705 explotaciones agropecuarias (EAP) totales, para el período intercensal 2002-2018 existió una disminución de 1808 ESLD² (4722 según CNA 2002 y 2914 según CNA 2018). Los cinco departamentos señalados representan el 28,17% del total con 2452 EAP, distribuidas en 1658 explotaciones con límites definidos (ECLD) y 794 explotaciones sin límites definidos; dentro de las cuales hay ciento treinta explotaciones agropecuarias mixtas, es decir, son una parte con límites y otra parte sin límites definidos. Con importantes diferencias entre los departamentos: Anta tiene el 18% de ESLD con respecto al total de EAP; en contraposición, el Departamento de San Martín, ubicado más al norte presenta el 56% de ESLD, finalmente, entre los extremos se encuentran los otros tres departamentos que rondan en un 15% de ESLD.

Estos datos permiten hacer algunas inferencias respecto de la estructura agraria y su relación con la actividad ganadera bovina. Es llamativo observar que, pese a la dimensión de dichas extensiones, no hay estimaciones para cada una de las provincias y menos aún para la Argentina. También es sugerente observar que no existe un reconocimiento de la importante magnitud en superficie en hectáreas dentro de las cuales se encuentran diseminadas las ESLD. Esto ha dado lugar a una serie de conflictos, por y en la tierra, con diferentes características en cada provincia, pero unificados por el reclamo por parte de los movimientos campesinos e indígenas.

Deininger (2011) establece algunas pautas para comprender por qué ciertos países resultan más atractivos por parte de inversores dispuestos a desplegar

² Las ESLD son unidades productivas en las que no se puede registrar la cantidad de hectáreas que las componen, ya que estas suelen localizarse dentro de áreas más extensas caracterizadas por un régimen jurídico particular (ocupantes, derechosos, arrendamientos y sin discriminar). Estas explotaciones se encuentran asociadas con una situación de precariedad en cuanto a los títulos de dominio. A los fines censales, las áreas que contienen ESLD se denominan unidades mayores y son los campos comuneros, comunidades indígenas, parques o reservas nacionales y tierras fiscales o privadas (INDEC, 1992).

procesos de desposesión o despojo. Entre estos se encuentra el no reconocimiento de derechos civiles formales sobre la tierra y ausencia de desarrollo institucional que defiendan los derechos sobre la tierra. A esto se suma la debilidad en la capacidad institucional y manejo de la información sobre la tierra, en especial con registros oficiales poco confiables en un contexto de abundante tierra disponible sin cultivar, pero con vegetación natural y con alto potencial agroecológico y de extracción minera o de hidrocarburos y con baja densidad de población. Estos son algunos de los elementos que explican tales procesos y que están muy presentes en la Argentina y en especial en las ESLD.

Procesos de concentración y su influencia en el ambiente de la región chaqueña

Estos cambios en la estructura agraria también se reflejan a nivel ambiental, ya que configuran los modos de uso del suelo que influyen en la cobertura vegetal del bosque chaqueño por la presión que la ganadería bovina ejerce por forraje. De acuerdo con datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s/f), a través de su Centro de Información Ambiental, en la provincia de Salta entre los años 1998 y 2018 se perdieron aproximadamente 1.187.550 hectáreas de bosques naturales nativos. Esta significativa cifra es explicada, tanto por el Ministerio de Ambiente (s/f) como por distintos autores, por causa de la deforestación para habilitar áreas para agricultura y ganadería. Este proceso se dio a partir de la expansión de la frontera agropecuaria hacia áreas periféricas en el núcleo pampeano, traccionada por la producción de granos con la soja como principal cultivo y la actividad ganadera (Sanz y Rodríguez Faraldo, 2021). En menor medida, se citan causas diversas como la agricultura de subsistencia, los incendios forestales, el sobrepastoreo excesivo, el desarrollo de infraestructura y la sobreexplotación de los recursos forestales.

58

El caso de Salta no es una excepción, en toda la región chaqueña de Argentina se observó para las últimas décadas el avance de la frontera agropecuaria con el consecuente cambio de uso del suelo que se produjo a expensas de la deforestación de bosques nativos y el reemplazo de pastizales naturales en grandes áreas con condiciones apropiadas para el desarrollo de la ganadería vacuna y de cultivos muy demandados internacionalmente (soja, maíz y trigo) (Volante *et al.*, 2016; Baumann *et al.*, 2017). Justamente este proceso ha convertido al Chaco en una de

las regiones con mayores tasas de deforestación a nivel mundial, donde la implantación de pasturas para el ganado cumple un rol pionero para luego ser ocupado por cultivos anuales (Song *et al.*, 2021; Gaitán *et al.*, 2023).

Según el trabajo de Mosciaro *et al* (2023), históricamente la expansión de la demanda global de *commodities* incide directamente sobre la organización territorial de la región fitogeográfica de Chaco, generando un patrón productivo que se distribuye de oeste a este en la secuencia soja-ganadería-bosque-ganadería-soja. Este proceso responde a una combinación de factores económicos y ambientales, donde la deforestación se desplaza hacia el sector semiárido y la ganadería cumple el rol de avanzada en áreas de menor aptitud agrícola.

Bajo este esquema, la ganadería que es realizada en los sectores con bosque, llamada “ganadería de monte”, muestra un complejo mosaico de situaciones. En el más virtuoso de los casos existe un manejo sostenible del bosque, donde la ganadería no compromete la integridad del bosque y su mantenimiento. Sin embargo, la situación más difundida es una ganadería “bajo monte” sin seguimiento y orden, que trae consecuencias negativas para la sostenibilidad del ecosistema llevándolo a límite de una degradación en la que ya se deja de observar bosque y se comienza a plantear un arbustal. A partir de esta situación, cualquier cambio de uso de suelo es planteado como más rentable que la potencial restauración ambiental.

Con el tiempo, las diferencias de rentabilidad impulsan a muchos productores a reconvertir parte o la totalidad de esas áreas en parcelas agrícolas, incorporando esquemas de monocultivo o de doble cultivo. Así, el proceso de transformación del uso de la tierra tiende a seguir una dirección que va del bosque seco a la pastura y, finalmente, a la agricultura.

Si se evalúa el contexto histórico en el que evoluciona este proceso, un hito importante se da en 2007 con la sanción de la Ley Nacional de Bosques Nativos³ y Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN). Ambas leyes establecen

³ Ley Nacional de Bosques Nativos 26.331, en Salta, se implementa a partir de 2008 con la Ley Provincial 7543, a través del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN).

tres categorías de conservación: 1) rojo: bosques nativos de alto valor de conservación, que no deben transformarse; 2) amarillo: de mediano valor de conservación, con posibilidad de llevar a cabo aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica; y 3) verde: de bajo valor de conservación, con su transformación parcial o total, es decir, pérdida total de la cobertura natural.

Este régimen de categorías para el ordenamiento territorial define qué actividades se autorizan en cada zona. La actividad ganadera se puede realizar en la zona 2 (amarilla), siempre bajo ciertas condiciones de monitoreo a partir de planes de manejo de bosque con ganadería, mientras que en la zona 3 (verde) predomina la agricultura de granos, se da también la ganadería con cultivo de forrajes. Para ambos casos, el desarrollo ganadero plantea la implantación de pasturas para una adecuada alimentación de los bovinos. Por esto la superficie de pasturas se han incrementado significativamente para el período bajo análisis, dos principales razones pueden estar en juego: primero, incrementar la oferta forrajera del bosque en las áreas 2 (amarillas) y, segundo, suplementar la alimentación bovina en las áreas 3 (verdes). Esto se observa con datos de la plataforma MapBioma (2024) que permite ver el incremento sostenido de la superficie en hectáreas de pasturas implantadas en la región de Chaco en Salta. Al tomar el mismo periodo temporal analizado, entre los años 2012 a 2023, la superficie dedicada a pasturas se incrementó un 54% pasando de 323.888 ha a 524.400 ha.

Estos cambios son el reflejo de cómo los procesos de concentración impactan espacialmente en el uso del suelo y se asocian principalmente con el perfil productivo y tecnológico que presentan las explotaciones. La inversión en implantación de pasturas requiere de la existencia de límites definidos, de capacidad de inversión y de la posibilidad de plantear planes de manejo del bosque; todas estas son características que se asocian principalmente con un perfil o tipo de productor empresarial. En este contexto se plantea un gran desafío para la región del Chaco de Salta, resolver el conflicto entre la producción de alimentos y la conservación de los recursos naturales, buscando la conservación de las áreas boscosas.

Es importante destacar, según se viene mencionando en párrafos anteriores, existe una diversidad de productores, con diferentes formas de combinar los

recursos para el desarrollo de la actividad y existen actores que no se corresponden con la tipología del productor empresarial. Es posible plantear a modo de hipótesis que explotaciones que se encuentran en el rango de hasta 250 cabezas, en su mayoría, pertenecen al sector de la agricultura familiar campesina e indígena y que este estrato comprende el 88% de los establecimientos y participan con el 31% del stock bovino. Este sector de productores, como los restantes, debe adecuar su producción a planes de manejo de bosques, en el marco del OTBN. Y que para su instrumentación requieren de la participación de distintas instituciones provinciales con una coordinación técnico/operativa.

Procesos de cambios en los tipos de productores ganaderos

La actividad ganadera bovina se compone de diversos actores sociales productivos, en los que el gobierno provincial distingue dos formas generales de ganadería bovina: por un lado, se describen los “productores empresariales” y, en el otro extremo, la “ganadería de monte” con “puesteros” o “tenedores de hacienda”⁴ (Córdoba y Camardelli, 2019; Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable, 2024). Este planteo invisibiliza una importante variedad de formas de producción que también están presentes en la provincia como también en la región chaqueña, que presentan lógicas económicas y de uso de los recursos diversas. Así, por ejemplo, en la zona de la cordillera oriental y precordillera, existen otras formas de ganadería bastante contrastantes con las lógicas de los productores empresariales y de la ganadería de monte, aunque menos significativas en términos de stock bovino.

- Productores ganaderos empresariales: en muchos casos, tienen la capacidad de abarcar las distintas etapas del ciclo productivo ganadero primario, que comprende la cría, recría y engorde. La cría abarca desde la reproducción hasta el destete y, por sus bajos requerimientos respecto de las restantes etapas, puede ubicarse en campos de menor productividad. La recría inicia con el destete y finaliza al comenzar el engorde. El engorde, la etapa final, es cuando el animal gana peso y

⁴ En que “tenedor” hace referencia a la tenencia de animales y no es necesariamente un productor. Esto habla de una distribución de los beneficios que surgen de dicha actividad, cuya repartición es de manera desigual.

engrasamiento antes de ser enviado a faena, puede realizarse a pasto, con suplementación parcial, o en confinamiento con engorde a corral (en inglés *feed lot*). Hay casos en los que se trata de empresarios o de grandes productores que históricamente se dedicaron a la actividad ganadera, en otros casos, se trata de productores agrícolas que diversifican rentabilidad a través de la ganadería. Como se dijera antes, esto significó inversiones en el desarrollo de instalaciones, reservas forrajeras e implantación de pasturas sobre áreas ya desmontadas (zona verde) o a través de planes de manejo de bosque con ganadería y pasturas (zona amarilla). En ambos casos, se trata mayoritariamente de explotaciones con límites definidos y con un alto nivel de inversión. Dentro de la ganadería empresarial, el engorde a corral representa un extremo de la especialización e intensificación productiva. Esta actividad se convirtió en las últimas décadas en el sistema más importante, asociada con la disponibilidad de granos en regiones distantes de los puertos. Para el caso de la provincia de Salta, se posee la ventaja de contar con producción de granos y, a pesar de tener solamente el 3,2% de los establecimientos a nivel nacional, este sistema concentra el 8,1% de los bovinos, ya que reúne establecimientos con rodeos muy grandes. En total se registran 43 establecimientos de engorde a corral, que concentran el 13% del stock pecuario provincial (SAGyP, 2024). Según un informe reciente sobre la producción ganadera bovina de la Argentina por parte del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, 2025), Salta tendría el establecimiento de mayor tamaño de Argentina, con una capacidad proyectada de producción de noventa mil cabezas. Le siguen en tamaño Buenos Aires con un establecimiento de sesenta mil cabezas y en tercer lugar San Luis con una capacidad de treinta y cinco mil animales. Como dato general, en el mismo informe se menciona un significativo número de corrales de engorde con una capacidad productiva que oscila entre diez mil y veinte mil cabezas.

62

- Puesteros criollos con ganadería a monte: son pequeños productores ganaderos que habitan en lugares denominados puestos;⁵ “los que deben asimilarse a la categoría de las explotaciones sin límites definidos” (Camardelli, 2005: 59). Esta

⁵ Camardelli (2005) define el puesto como una unidad de producción y vivienda que abastece de bienes alimentarios y algunos no alimentarios para el autoconsumo; el monte y el trabajo familiar constituyen las dimensiones centrales para comprender su proceso de reproducción social.

autora construye una tipología a partir de veintidós explotaciones ganaderas relevadas en la zona del “Lote Fiscal 20” en el departamento de Rivadavia, donde los extremos poseen 7 y 178 animales. Estos valores permiten pensar que aquellos establecimientos con menos de 200 cabezas conforman gran parte de los puesteros criollos o puesteros con ganado a monte ubicados en las ESLD. Para el CNA 2002 había 498 ESLD en el departamento de Rivadavia, observándose para el CNA 2018 solo 130, lo cual permite pensar en un proceso de pérdida de estas explotaciones por un lado y, por otro, en un proceso de reconversión hacia la ganadería empresarial. Estos ganaderos desarrollan su actividad en explotaciones de menor superficie, que se complementan principalmente en áreas de bosque natural en muchos casos sin límites definidos. Este tipo de producción implica un escaso nivel de inversión en instalaciones, aguadas y forrajes y se basa principalmente en el aprovechamiento del monte. En estas condiciones, la producción se orienta principalmente a la cría y solamente mantienen animales mayores de edad (recría y terminación) en los casos en que el forraje disponible se los permita o se trate de animales para autoconsumo. El principal producto que comercializan estos puesteros son los terneros que tienen como destino otros establecimientos que realizan la recría y terminación o intermediarios que compran un reducido número de terneros a numerosos puesteros; estos acopian y luego los venden a la recría. La compraventa de terneros es un punto en que la producción de estos puesteros se relaciona con la producción empresarial, ya que existe gran demanda de terneros, aunque la producción de estos por las características que mencionamos antes se encuentra atomizada y las condiciones de negociación son muy desiguales. En el trabajo de Córdoba y Camardelli (2019) se habla de un proceso de expansión agropecuaria que no fue homogéneo para los cinco departamentos que se vienen analizando. En el caso del departamento de Rivadavia y en la parte este del departamento de San Martín, dada su características climáticas (escasos niveles de precipitación) y tierras con baja capacidad agrícola, parecen no ser elegidos para inversiones importantes. Por esto, la radicación de las empresas ganaderas se orientó a las mejores tierras disponibles y una buena parte del territorio quedó ocupada por sus antiguos pobladores (comunidades originarias y ganaderos criollos) que desarrollan una ganadería a monte en convivencia con la ganadería empresarial.

- Ganaderos de la cordillera oriental: existe en Salta otro tipo de ganadería tradicional propia de las zonas montañosas de la cordillera oriental. Un ejemplo de ello son los departamentos de Santa Victoria Oeste e Iruya, que según los registros de la SAGyP (2024), para el 2024 cuentan con 21.112 y 8.500 bovinos respectivamente. Estos, al igual que los puesteros criollos, están fuertemente asociados a las ESLD; Iruya cuenta con 476 ESLD y Santa Victoria Oeste con 529 ESLD, según el CNA 2018. En estas áreas predominan las lógicas económicas campesinas de aprovechamiento de distintos pisos altitudinales en las que se combina la trashumancia de la ganadería bovina extensiva y de rumiantes menores con la agricultura tradicional de pequeñas parcelas y con la recolección de maderas y otras especies vegetales aromáticas y medicinales. Esta economía se lleva adelante según un patrón altitudinal que involucra un gradiente que va desde el *bosque montano*, piso ecológico entre los 1500 y 2500 m s. n. m., el *pastizal de altura*, entre los 2600 y 3900 m s. n. m., y un tercer piso de mayor altitud denominado la *estepa puneña o pastizal andino* (Paz, Jara y Galian, 2011; Califano, 2020). La actividad ganadera se compone de rumiantes menores o “hacienda menuda”, cuyo manejo está circunscripto a parajes cercanos a la vivienda y tiene como destino el autoconsumo familiar, mientras que el ganado mayor o bovino participa mayoritariamente en la economía de intercambio y su manejo implica mayores extensiones de territorio (Califano y Echazú, 2013). La oferta forrajera proviene específicamente de los montes y pastizales naturales, siendo el único aporte para la alimentación del ganado, lo cual ha generado un conocimiento y uso del territorio a partir de la dimensión ambiental. Un aspecto que es interesante observar son los circuitos de circulación o, en otros términos, los sistemas de mercadeo, que no responden solamente a mecanismos capitalistas. El destino de la producción se orienta principalmente al consumo local, en una economía con diversas prácticas, tanto capitalistas como no capitalistas. El capitalismo no constituye la fuerza económica más hegemónica y se combinan en su lugar diversas lógicas tanto de producción como de comercialización e intercambio. La presencia de un activo intercambio por la vía del trueque, pero con un agregado actual que consiste en importantes procesos de intercambio comercial mediados por el dinero, da cuenta de tales procesos. Estos intercambios, muchas veces, no están bien formalizados ni responden a los formatos clásicos de la economía moderna, aspectos que dificultan la identificación de tales circuitos comerciales y en consecuencia su ponderación monetaria (Paz, Jara y Galian, 2011).

Conclusiones

La rentabilidad alcanzada por el cultivo de la soja en el núcleo pampeano desplazó a la producción bovina de las áreas más productivas, orientando dicha actividad hacia zonas tradicionales y hasta ese momento marginales. Así, Salta, como otras provincias del noroeste argentino (tal es el caso de Santiago del Estero), se convirtió en un territorio sobre el que se realizaron importantes inversiones orientadas a la actividad bovina.

Los campos con menor valor agrícola, en términos relativos y respecto de aquellos ubicados en el núcleo pampeano, la presencia de explotaciones sin límites definidos, la precariedad por falta de títulos de propiedad y un mercado poco desarrollado de tierras son algunas de las dimensiones que están presentes y ofrecen los elementos conceptuales para comprender el proceso que siguió el desarrollo de la actividad ganadera bovina en la provincia de Salta.

Los datos analizados y los procesos descritos están marcados por una disminución del total de establecimientos y un stock pecuario con pocas variaciones, que no muestra el crecimiento que se estimaba de la actividad ganadera en la provincia. Existe un cambio de perfil que lleva a una polarización de los extremos con un proceso de concentración a lo largo del tiempo que se expresa en el índice de Gini. Esto, indirectamente, habla de fuertes procesos de mercantilización y de una forma de territorialización del capital que ordena un espacio determinado, más exclusivo en términos de concentración en un reducido número de actores y con cambios en el uso de los recursos.

La región comprendida por los cinco departamentos de la región chaqueña que concentran más del 75% del stock bovino provincial tiene una creciente dinámica de expansión del capital. La ganadería empresarial está muy presente, teniendo como dimensiones centrales la ampliación de escala de los rodeos y la intensificación del capital que se materializa en inversiones (infraestructura y tecnologías), con un manejo productivo y reproductivo muchas veces ajeno a los sistemas de producción imperantes.

En ese contexto, los puesteros criollos están compitiendo por el mismo territorio con la ganadería empresarial, observándose un importante frente de avance por parte de esta última (Córdoba y Camardelli, 2019). Existe la hipótesis de que la expansión de la frontera agropecuaria y en especial de la actividad ganadera bovina empresarial, en algunos casos, pudo realizarse a partir del avance sobre las explotaciones sin límites definidos, con posibles procesos de desposesión.

De este modo, los procesos de concentración describen una marcada disminución de los ganaderos con menor número de animales, posiblemente puesteros, que producen en el monte, en áreas sin límites definidos y con escasa inversión y rentabilidad; en contraposición, se encuentra un marcado incremento de las explotaciones de mayor tamaño asociadas a la ganadería empresarial.

Finalmente, estos procesos de cambios se reflejaron en modificaciones en el uso de la tierra y de la cobertura (es decir, el incremento de la superficie de pasturas implantadas) como consecuencia de la tecnificación y los avances sobre la vegetación natural, actualmente regulada por la Ley de Bosques Nativos.

Por otro lado, se encuentran los ganaderos de la cordillera oriental, ubicados en territorios donde no hay una ganadería dinámica y empresarial que compita por los recursos naturales. El capitalismo no ha penetrado de forma dinámica y aún existe una importante producción ganadera bovina en estos espacios que se realiza siguiendo lógicas de producción y circulación muy diferentes. Este es un aspecto a tener en cuenta en el momento de elaborar programas orientados al fortalecimiento de la ganadería bovina, ya que estos no deberían tener la misma impronta técnica, productiva y comercial que la pensada para los ganaderos criollos del departamento de Rivadavia.

66

Estos aspectos -seguramente puede haber otros- requieren ser profundizados por nuevos estudios de carácter cualitativo, orientados a captar los procesos que se vienen dando en la estructura agraria, así como también la conformación de nuevos y viejos actores sociales agrarios vinculados con la actividad ganadera bovina en constante transformación.

Bibliografía

- Agüero, J. L., Venencia, C. D., Tálamo, A., Salas Barboza, A. G. J., Diaz Paz, W. F., Sajama, M. J., Rodríguez Álvarez, M. S. y Seghezzo, L. (2019). *El fenómeno de las grandes transacciones de tierras en la región del Chaco de la provincia de Salta, Argentina*. CABA: El Colectivo.
- Auer, A., Maceira, N. y Mikkelsen, C. (2019). "El proceso de agriculturización en territorios con diferente matriz ecológico-productiva. El caso de la cuenca Mar Chiquita, provincia de Buenos Aires, Argentina". *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 72, 27-53.
- Baumann, M., Gasparri, I., Piquer-Rodríguez, M., Gavier Pizarro, G., Griffiths, P., Hostert, P. y Kuemmerle, T. (2017). "Carbon Emissions from Agricultural Expansion and Intensification in the Chaco". *Global Change Biology*, vol. 23, n° 5, 1902-1916.
- Califano, L. M. (2020). "Percepción y manejo del paisaje y de los recursos vegetales por campesinos trashumantes de Iruya (Salta, Argentina)". *Bonplandia*, vol. 29, n° 1, 101-118. DOI: <https://doi.org/10.30972/bon.2914112>.
- Califano, L. M. y Echazú, F. (2013). "Etnobotánica en comunidades pastoriles. Conocimiento tradicional sobre especies tóxicas para el ganado en la cuenca del río Iruya (Salta, Argentina)". *Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica*, vol. 48, n° 2.
- Camardelli, M. C. (2005). "Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del Chaco salteño: el caso de los puesteros criollos del lote fiscal n° 20 en el departamento Rivadavia". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n° 22.
- ____ (2013). *Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del Chaco salteño*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Capdevielle, B. (2024). "Abrir la tranquera: etapas, especialización y tipos de productores en la ganadería bovina contemporánea". *Realidad Económica*, vol. 54, n° 361, 33-62.
- Córdoba, G. S. y Camardelli, M. C. (2019). "Tipos de usos de la tierra en el Chaco salteño. Consecuencias de las formas de apropiación de los servicios ecosistémicos sobre el sistema socio-ecológico". En Rodríguez Faraldo, M. y Ataide, S. (comps.), *Repensando el desarrollo rural en los territorios del norte argentino* (163-192). Salta: Soraya Ataide.

Deininger, K. (2011). "Challenges posed by the new wave of farmland investment". *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, n° 2, 217-247. DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559007>

Echazú, F. (2025). "Informe interactivo de datos censales agropecuarios del NOA". Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojN2M4N2FjNGQtMDEyMy00N2Q3LWFkM2EtMDVIYWZjYTBjNWZlZiwiidCI6IjE5MTBjMTYzLTUyOjYwUUtNGZhMC1iY2QyLTBjMThiNzNkMmZiYSIsImMiOjR9>.

Fernández, P. D., Kuemmerle, T., Baumann, M., Grau, H. R., Nasca, J. A., Radrizzani, A. y Gasparri, N. I. (2020). "Understanding the distribution of cattle production systems in the South American Chaco". *Journal of Land Use Science*, vol. 15, n° 1, 52-68.

Gaitán, J. J., Acuña, F., Agüero, W. D., Álvarez, C. A., Ballon, M. E., Banegas, N. R., Barraza G. A., Bassanetti, A. F., Blanco, L. J., Caballero E. F. e Ybarra, D. D. (2023). *Cartografía del estado de degradación de las pasturas del Gran Chaco Americano. Informe de convenio*. Argentina: INTA/The Nature Conservancy. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12123/18077>.

Gelman, J. y Santilli, D. (2006). *De Rivadavia a Rosas: desigualdad y crecimiento económico*. Siglo XXI/Universidad de Belgrano.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2002). *Censo Nacional Agropecuario 2002. Resultados definitivos*. Argentina: INDEC.

____ (2019). *Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos*. Argentina: INDEC.

Manzanal, M. A. (2017). "Desarrollo, territorio y políticas públicas: Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n° 46, 5-31.

MapBiomias Chaco (2024). "Colección versión 5.0 de la serie anual de mapas de cobertura y uso del suelo de Chaco". Disponible en: <https://plataforma.chaco.map-biomias.org>.

Marin, R. E., Aguirre, D. H., Cafrune Wierna, M. M. y Viñabal, A. (2018). "Pediculosis por *Haematopinus quadripertusus* en bovinos de Salta, Argentina. Primera descripción". *Revista veterinaria*, vol. 29, n° 1, 57-60.

- Micheloud, J. F., Suárez, V. H., Martínez, G. M., Rosa, D. E., Ventura, M. B. y Mattioli, G. A. (2017). “Niveles séricos de minerales en hembras de cría bovina en un establecimiento de la región de selva y pastizal pedemontano del norte de Salta”. *Revista FAVE. Sección ciencias veterinarias*, vol. 16, n° 2, 97-100.
- Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable (2024). *Estrategia provincial para el sector agroalimentario (EPSA) (Resolución N° 159/23)*. Salta, Argentina: Gobierno de la Provincia de Salta. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/agroxxi-epsa-salta-feb2024.pdf>.
- Ministerio del Interior y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (s/f). “Centro de Información Ambiental”. *Argentina.gob.ar*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/ciam>.
- Monzón, J. y Pescio, F. (2016). “La expansión del cultivo de soja en Santiago del Estero y sus consecuencias en las condiciones de producción ganadera”. En Román, M. E. y González, M. C. (coords.), *Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas: Una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires (201-236)*. CABA: Orientación Gráfica.
- Mosciaro, M. J., Seghezzo, L., Texeira, M., Paruelo, J. y Volante, J. (2023). “Where did the forest go? Post-deforestation land use dynamics in the Dry Chaco region in North-western Argentina”. *Land Use Policy*, vol. 129.
- Paz, R. G. (2020). *Censos nacionales agropecuarios, coberturas y procesos. Una lectura crítica desde la perspectiva territorial*. Argentina: CONICET. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/146328/CONICET_Digital_Nro.f3170a37-a9fc-4d31-ad14-8286a71eb4e8_A.pdf.
- Paz, R., Jara, C. y Galian, O. (2011). “Desde la dimensión productiva hacia la construcción de espacios protegidos. La experiencia de Santa Victoria Oeste (Salta)”. En Paz, R. y de Dios, R. (eds.), *Actores sociales y espacios protegidos (31-62)*. Argentina: Magna.
- Pérez, S. A. y Ferro Moreno, S. (2023). “Modelización de articulaciones en el entramado ganadero bovino. Aplicación del marco de teoría de juegos”. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, vol. 13, n° 1, 87-101. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2023-v13n1a07>.

- Román, M. y González, M. (2016). *Transformaciones agrarias argentinas durante las últimas décadas. Una visión desde Santiago del Estero y Buenos Aires*. Argentina: Editorial de la Facultad de Agronomía.
- Sanz, C. y Rodríguez Faraldo, M. (2021). "El Censo Nacional Agropecuario 2018. Una aproximación a la caracterización de la estructura agraria de Salta". En Soverna, S. (coord.), *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018 (135-150)*. CABA: IADE.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) (2024). *Caracterización provincial. Stock y movimientos de hacienda de la provincia de Salta y Serie stock bovino por departamento y estratificación al 31-12 (2007-2023)*. Argentina: Ministerio de Economía. Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_interes/informes/?utm_source.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (s/f). "Bovinos y bubalinos. Sector primario". *Argentina.gob.ar*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/senasa/mercados-y-estadisticas/estadisticas/animal-estadisticas/bovinos/bovinos-y-bubalinos-sector-primario>.
- Song, X.-P., Hansen, M. C., Potapov, P., Adusei, B., Pickering, J., Adami, M., Lima, A., Zalles, V., Stehman, S. V. y Di Bella C. M. (2021). "Massive soybean expansion in South America since 2000 and implications for conservation". *Nature Sustainability*, n° 4, 784-792.
- Tsakoumagkos, P., Lazarte, D., Sanza, M. C., Rodríguez Faraldo, M. A., Ceconello, M., Pérez, G. y Morandi, J. (2020). "Estructuras agrarias provinciales con datos censales y fuentes alternativas". *Realidad Económica*, n° 336, 157-229.
- USDA Foreign Agricultural Service (2025). "Livestock and Products Annual". Disponible en: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Livestock%20and%20Products%20Annual_Buenos%20Aires_Argentina_AR2025-0014.
- Volante, J. N., Mosciaro, M. J., Gavier-Pizarro, G. I. y Paruelo, J. M. (2016). "Agricultural expansion in the Semiarid Chaco: Poorly selective contagious advance". *Land Use Policy*, n° 55, 154-165.



 **realidad
económica**

Nº 379 AÑO 56

1º de abril al 15 de mayo de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 71 a 104

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Tomas de posición estatales y corporativas en torno a la salud y seguridad laboral en la minería metalífera. El caso de una mina en la provincia de San Juan

Eliana G. Funes* y Julio César Neffa**

* Magíster en Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), licenciada en Ciencias Políticas (UNSJ) y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-UNSJ), Av. José I. de la Roza 590 (O), Rivadavia, San Juan. Av. Ignacio de la Roza 590 (oeste) (J5402DCS), Complejo Universitario "Islas Malvinas" Rivadavia, San Juan, Argentina, elianagabrielafulnes@gmail.com.

** Doctor en Sciences Sociales du Travail, especialidad Economía, de la Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Investigador del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CELL) y del CONICET, Saavedra 15 (C1083ACA), piso 4, CABA, Argentina, julioceff@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2025

ACEPTACIÓN: febrero de 2026



Resumen

El tratamiento de la salud y seguridad laboral en los yacimientos mineros metalíferos en la Argentina se da en un marco institucional producto de un proceso histórico marcado por la relación asimétrica entre capital y trabajo. En este artículo se realizará un recorrido sobre las tomas de posición del Estado, como puntapié para analizar a su vez las políticas corporativas. Se tomarán, como estudio de caso de estas últimas, las políticas corporativas en el yacimiento más grande de la Provincia de San Juan. Se parte de la hipótesis de que la retracción del Estado en la regulación de la salud laboral permite la consolidación de la hegemonía empresarial. Con una mirada enfocada en el costo y el beneficio, los sistemas de gestión de calidad buscan moldear las subjetividades y trasladar la responsabilidad sobre la salud y seguridad sobre las personas trabajadoras. Además, la tercerización de los servicios de prevención agudiza el conflicto entre salud laboral y acumulación.

Palabras clave: Minería – Salud laboral – Estado – Políticas corporativas

Abstract

State and corporate stances on occupational health and safety in metal mining: The case of a mine in the Province of San Juan

The management of occupational health and safety (OHS) in metal mining sites in Argentina takes place within an institutional framework shaped by a historical process defined by the asymmetrical relationship between capital and labor. This article traces the stances adopted by the State as a starting point to analyze, in turn, corporate policies. Regarding the latter, the corporate policies of the largest mining site in the Province of San Juan are used as a case study. The article is based on the hypothesis that the State's withdrawal from regulating occupational health allows for the consolidation of corporate hegemony. Driven by a cost-benefit perspective, quality management systems seek to mold subjectivities and shift the responsibility for health and safety onto the workers. Furthermore, the outsourcing of prevention services exacerbates the conflict between occupational health and capital accumulation.

Keywords: Mining – Occupational health – State – Corporate policies

Introducción

La salud laboral, acotada a la higiene y seguridad, está regulada en la actividad minera por políticas estatales que cristalizan tomas de posición del Estado en diferentes momentos y por distintos aparatos, y da como resultado políticas contradictorias. Mirando el Estado desde una concepción relacional, esas políticas son el reflejo de las contradicciones presentes en la sociedad y de una determinada correlación de fuerzas. Mientras que el intervencionismo social y el Estado benefactor fortalecieron la legislación laboral durante la primera mitad del siglo en una instancia de mayor organización de la clase trabajadora, la segunda mitad fue testigo de un retroceso. Los discursos neoclásicos y eficientistas abogaron por el “achicamiento del Estado” a cuya intervención imputaban la crisis económica y el abaratamiento de los costos laborales, considerando que sería la solución para el desempleo. En este marco, las modificaciones en la legislación relativizan derechos laborales consagrados en el siglo precedente. La estabilidad, los límites a la jornada de trabajo y las indemnizaciones fueron las principales materias de cuestionamiento. Desde un escenario de disputa por mejorar las condiciones de trabajo y, por lo tanto, la salud laboral, hay un desplazamiento hacia su definición unilateral por el capital.

Las transformaciones en el marco legal laboral tienen su correlato también en la actividad minera. La explotación de minerales es desarrollada por grandes corporaciones que imponen transformaciones a las tradicionales formas de organización de la fuerza de trabajo en la actividad. Se pasa de comunidades o poblados mineros, donde trabajadores/as se asentaban con sus familias en las proximidades de la mina, a hoteles donde son alojados durante sus “rosters” (cronogramas de trabajo para un período de tiempo específico) y sin sus familias. La incorporación de un gran componente tecnológico permite desarrollar métodos como el “open pit”, o minería a cielo abierto, caracterizado por los equipos de gran porte y la posibilidad de explotación en lugares inhóspitos. Otro aspecto novedoso es la incor-

poración de la “gestión de calidad” y la seguridad e higiene laboral como un ítem central en estas políticas corporativas en minería. La formación en los puestos de trabajo, la remuneración por cumplimiento de objetivos y las técnicas de mejora continua codifican la salud laboral en términos corporativos, alineando las motivaciones de los trabajadores con los objetivos empresariales, medidos en términos de costo-beneficio. La gestión hegemónica empresarial es facilitada por la instalación de un sistema de riesgos del trabajo (1995) que otorga centralidad a las empresas aseguradoras (contratadas por el capital minero) para prevenir, definir estándares y reparar.

La Ley de Higiene y Seguridad Laboral (1972) y el Decreto reglamentario para la actividad minera 249/07 completan el marco legal e imponen una mirada restringida y restrictiva de los alcances de la salud laboral solo al plano físico e individualizante. En estas normativas, el objetivo es acotar y cuantificar a partir de criterios estadísticos los daños atribuibles a las empresas. Se incorporan como actores claves a los prevenicionistas responsables ante las aseguradoras de la higiene y seguridad en los yacimientos. Estos deben actuar según los principios de la “ciencia y de la técnica”, entendiéndose como algo sin contradicciones.

En este marco, la aplicación por parte de las corporaciones mineras de los principios del sistema Toyota de producción trae aparejada, en el área de salud y seguridad laboral: 1) el desarrollo de sistemas de gestión de la salud y seguridad laboral que son marcados por la capacitación y responsabilización de las personas trabajadoras y 2) la tercerización de los servicios de salud y seguridad y la necesidad de abaratar costos como imperativo de acumulación ponen en el tapete una tensión que se vuelve extrema: la salud de las personas trabajadoras o la acumulación. A su vez, el registro por parte de los servicios de salud de las empresas en series estadísticas genera opacidad en los datos y un presumible subregistro, que da forma a una gestión empresarial de la salud laboral.

¿Cómo se define la salud laboral y qué acciones preventivas promueven los distintos actores? ¿Qué posibilidades de participación se habilitan u obstaculizan? ¿Qué implicancias tiene esto para la actividad minera y sus especificidades en cuanto a los “riesgos”? Los diferentes actores que definen las problemáticas en torno a la salud laboral ¿cómo las definen? Y, lo que se imputa como causas, ¿tiene

efectos concretos en la vida de las personas trabajadoras?, ¿da cuenta de las fuerzas institucionales, sociales, políticas y económicas que subyacen y las determinan?

Para abordar las políticas estatales que regulan las condiciones y el medio ambiente de trabajo en la actividad minera metalífera se analizan fuentes de datos secundarias disponibles, incluyendo normativa y documentación de las empresas, y datos primarios obtenidos a través de entrevistas a informantes claves, principalmente trabajadoras/es, representantes sindicales en el área y en organismos del Estado. Para el análisis de las tomas de posición corporativas se analizarán los documentos relativos a los riesgos para la salud de las personas que suben al yacimiento, el reporte de sustentabilidad 2024, otros documentos corporativos publicados y entrevistas a informantes claves (estas fueron realizadas en los años 2023 y 2024).

Primeras tomas de posición del Estado sobre la salud laboral

Las políticas estatales son “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1976: 112). Para su análisis es necesario tener en cuenta el proceso que va desde el surgimiento de la “cuestión” hasta su eventual “resolución”. Por lo tanto, la política estatal implica un conjunto de tomas de posiciones que varían a través del tiempo y de los diversos órganos estatales intervinientes, que se explican a su vez a través de las tomas de posición de otros actores.

Las condiciones y el medio ambiente de trabajo y su vinculación con la salud y la seguridad laboral son un tema con una larga trayectoria tanto en la agenda pública como en trabajos de investigación.

En la década de 1880 a partir de la intensificación de los procesos de trabajo se comienzan a formar las primeras “asociaciones de socorros mutuos”. En ellas el aporte voluntario de sus miembros permitía sostener de modo colectivo la subsistencia de los/as obreros/as muertos o enfermos y sus familias. Surgen, en primera instancia, en el capitalismo central, pero tendrán sus réplicas en países

como la Argentina, donde son vistas como una forma peligrosa de solidaridad obrera. En respuesta a las demandas de las organizaciones obreras de la necesidad de lograr mayor legitimidad social y de generar las condiciones para la reproducción del capital, comienza a tomar forma una mayor intervención estatal, dejando de lado los mutualismos. En 1905 se sanciona la ley de descanso dominical y en 1907 se crea en la Argentina el Departamento Nacional del Trabajo, desde donde se comenzó a indagar en los avances internacionales en legislación sobre accidentes de trabajo (Maddalena, 2021: 6).

En 1915 se sancionó en la Argentina la Ley 9688 de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, impulsada por distintas fuerzas políticas con el objetivo de fijar un marco regulatorio para el pago de indemnizaciones. En ella se consagra la “teoría del riesgo profesional” que plantea que el empleador es responsable por los daños que ocasionen sus máquinas salvo que se pruebe que es producto de una acción negligente del trabajador/a. La responsabilidad del empleador parte de que crea una situación riesgosa con los medios de producción, por lo que los riesgos son inherentes al proceso de producción del que está obteniendo un beneficio (*idem*). Se planteaba la necesidad de que las normas contuviesen una conflictividad social creciente que avanzaba de la mano de las ideas anarquistas, socialistas y sindicalistas. Se estableció un listado de enfermedades profesionales, con síntomas asociados a trabajos con características detalladas y la causalidad debía probarse demostrando un año de continuidad en el puesto de trabajo. La ley de 1915 detalló veintiséis enfermedades profesionales. Esta ley marca un hito porque introduce la idea de la relación laboral como distinta a las relaciones entre particulares reguladas por el derecho civil. Se reconocen las asimetrías presentes en la relación entre obrero y empleador y por lo tanto la necesidad de regulaciones específicas.

76

En 1929 se sancionó la Ley 11.544 sobre jornadas de trabajo, en la que se establecía como insalubre toda actividad que se desarrollara en ambientes con aire viciado o que implicara la inhalación de polvos o sustancias tóxicas. La definición de una actividad como insalubre traía aparejada una reducción de la jornada laboral de los/as trabajadores/as que la desarrollaban, de ocho a seis horas sin reducción del salario.

En la década del 40, bajo la órbita del Instituto Nacional de Previsión Social, se creó el Instituto Central de Medicina Preventiva que buscaba registrar y controlar los padecimientos que sufrían las personas trabajadoras tanto en sus capacidades físicas como técnicas. Gran parte de las acciones en pos de diagnosticar y tratar las afecciones de las personas trabajadoras contenidas en el segundo plan quinquenal no llegaron a ponerse en práctica por el golpe militar de 1955 (Ramacciotti, 2016). A pesar de la interrupción de las políticas que se venían desarrollando, se sentaron las bases de la necesidad de intervención del Estado en cuanto a la salud de la población trabajadora.

Respecto de la minería, en esta época el epicentro de la actividad es el altiplano jujeño. Desde la década del 30 irrumpe la gran minería con dos proyectos principales: Pirquitas y El Aguilar. Este último tendrá un crecimiento sostenido, convirtiéndose en la principal mina del país a mediados de la década del 40. Las condiciones de trabajo eran deplorables: generalización del trabajo a destajo, inestabilidad, bajos salarios y el monopolio de las compañías en la provisión de productos de primera necesidad. Las leyes laborales sancionadas hasta el momento no tenían aplicación efectiva, principalmente las referidas a accidentes de trabajo y descanso dominical, tampoco existían sanciones a los empleadores (Kindgard, 2019).

A partir de 1943 desde la Secretaría de Trabajo y Previsión se negocian importantes aumentos salariales y se apuntala la organización sindical. Desde ese momento los sindicatos mineros llevarán adelante reclamos por mayores salarios y mejores condiciones de vida y de trabajo. En ese marco se garantizan, a través de tomas de posición de los distintos aparatos del Estado: vacaciones pagas, aguinaldo, salario familiar y aumentos periódicos. Se establece la necesidad de provisión por parte de las empresas de las llamadas casas-habitaciones, donde se alojaba la persona trabajadora con su familia, debiendo ser dignas e higiénicas y con espacio suficiente para todo el núcleo familiar. Desde 1947 se agilizan los trámites para sancionar a las empresas y se reglamenta la ley que las obliga a brindar asistencia médica gratuita a sus empleados. A su vez, con la creación de los tribunales del trabajo se presentaron gran cantidad de casos por enfermedades profesionales, especialmente silicosis. La seguidilla de juicios que perdieron llevó a que las empresas mejoren las condiciones ambientales de trabajo (*idem*).

Con el golpe de Estado de 1955 se pasa de una mirada economicista, pero vinculada a lo colectivo con intervención social y estatal, a una mirada economicista e individualista de la salud laboral. Hasta ese momento se entendió que era mejor la prevención que la cura de la enfermedad, la cual insumía mayores costos, no solo anulando al productor y los gastos de su atención, sino arriesgando la salud de su familia y vecinos. Se aplicaban políticas preventivas que vinculan la “eficiencia biológica” con hábitos saludables en que las políticas de salud y educación jugaban un papel fundamental. En esta línea, Ramón Carrillo considerará como objetivo de la política sanitaria el “prolongar lo más posible la vida ‘útil’ del hombre en condiciones biológicas dignas de ser vividas” (Haidar, 2013: 204).

Desde la concepción relacional, el poder es una situación compleja en la que los dominados nunca están en el exterior. Las luchas que protagonizan las clases populares atraviesan la estructura del Estado, que intenta institucionalizarlas, contenerlas y por último neutralizarlas. Los aparatos en los que estas luchas se encarnan no poseen un poder propio, sino que existen en función de su oposición a las clases dominantes, quienes sí poseen poder real en los aparatos del Estado. Frente a estos, los órganos que dan lugar a las luchas populares solo presentan resistencia (Poulantzas, 1979). De esta manera podemos entender las normas y creación de organismos que reconocen derechos a trabajadores/as como la forma en que las luchas obreras presentes en la sociedad y en un momento de auge se cristalizan en el Estado, el cual les otorga por ese medio legitimidad. Sin embargo, estas cristalizaciones estarán sujetas a cambios en las luchas presentes en la sociedad y desaparecen o se debilitan ante una retracción de la organización obrera. A partir del golpe de Estado de 1955, el ciclo de dictaduras militares, persecución política y violencia contra las organizaciones de las clases populares modifica el escenario de tal manera que en adelante las organizaciones de trabajadores no lograrán un reconocimiento de sus derechos de la misma magnitud que se dio en la primera mitad del siglo XX. Incluso después del regreso de la democracia en 1983, a diferencia de otras áreas, no se generó una discusión política sobre este asunto.

Los y las trabajadores/as mineros/as en Jujuy tendrán en la década del 60 y hasta el golpe cívico-militar de 1976 un auge de organización y movilización para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo que nunca más volvería a desarrollarse.

La persecución y posterior desaparición del dirigente sindical minero Avelino Bazán, junto con los trabajadores más enfrentados con los militares, dan cuenta de cómo el terrorismo de Estado fue una herramienta del capital para aniquilar la organización obrera minera (Maisel, 2013).

El debilitamiento de las políticas de protección social

La sanción de la ley de Sistemas de Riesgos del Trabajo se da en el marco de las reformas neoliberales encaradas durante la década del 90 bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem. Se partió de la premisa de que se debían abaratar los “costos laborales”, lo que permitiría flexibilizar y facilitar la contratación de mano de obra por parte de los empresarios, como solución a los altos niveles de desempleo y de pobreza. Uno de los puntos señalados por el poder mediático, el gobierno y los empresarios nucleados en distintas cámaras era el sistema de reparación de daños consagrado en la ley de 1915 (Haidar, 2009). En respuesta a esto la nueva ley introduce la figura de las aseguradoras de riesgo de trabajo (ART) que concentran las funciones de reparación de daños, prevención y recalcificación, reconfigurando la relación entre Estado, capital y protección social.

A los efectos del cumplimiento de esta nueva ley se crea la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, en adelante autoridad de aplicación. Sus funciones serán supervisar las ART, garantizar el cumplimiento de normas y dictado de complementos, imponer sanciones por su incumplimiento, llevar un registro de accidentes y, sobre esta base, hacer los índices de siniestralidad. Los empleadores considerados responsables de los accidentes laborales están obligados a pagar una prima de seguro, cuyo monto es calculado en función del riesgo (calculado estadísticamente) de la actividad que desarrolla la persona trabajadora.

En cuanto a la prevención, las ART son las encargadas de hacer una evaluación periódica sobre daños y su evolución, elaborar un plan de acción con medidas preventivas de daños y garantizar su cumplimiento. Finalmente, también debe llevar adelante capacitaciones a empleadores y personas trabajadoras. El plan de acción debe presentarse ante la autoridad de aplicación, la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, la cual definirá “empresas críticas” según el índice de siniestralidad y

el grado de cumplimiento de las normas, teniendo en cuenta que los accidentes deben informarse a este órgano. En el caso de la actividad minera metálica, la Superintendencia en conjunto con la Subsecretaría de Trabajo ha llevado adelante mesas de diálogo entre empresas y sindicatos, en las que se ponen en discusión los problemas que se consideran más acuciantes y se elaboran manuales o cartillas de buenas prácticas. Estas cartillas tienen el carácter de sugerencias.

Según la norma, “se considera accidente de trabajo a todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo”. Enfermedades profesionales son las reconocidas por el Poder Ejecutivo, el cual queda facultado para realizar el listado de enfermedades profesionales reconocidas, identificando agentes de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional. Las dolencias no reconocidas en el listado no serán resarcibles, excepto que se inicie un proceso en la Comisión Médica Central por el que se demuestre la relación directa de la dolencia con el trabajo. Estas definen además el grado y carácter de la discapacidad y por lo tanto de las prestaciones que precisa. Se da un valor preciso a cada parte del cuerpo, en función de la proporción de capacidad corporal que disminuye cada accidente, con el fin de acotar la retribución correspondiente. Estas limitaciones para obtener resarcimiento fueron llevadas a la justicia de manera creciente, generando una importante jurisprudencia crítica al sistema de riesgos del trabajo.

Uno de los principales efectos de esta ley es que se tercerizó la seguridad en el trabajo en empresas con fines de lucro, que comenzaron a operar en el mercado financiero con los fondos aportados por los empleadores, esto dio lugar a una tensión entre la motivación de acumulación por parte de las ART y las necesidades de protección y reparación de la salud (Malleville, 2020). Las personas trabajadoras y sus organizaciones son desplazadas de la discusión y las condiciones de trabajo y organización de los procesos productivos pasa a ser un terreno exclusivo de los empleadores y quedan en manos de expertos externos los criterios de salud y enfermedad en los lugares de trabajo.

En 2017 el gobierno nacional reformó la ley de riesgos de trabajo, mediante un decreto de necesidad y urgencia, vulnerando la división de poderes. Las modificaciones introducidas se suman al camino tomado por la ley de 1995 que le otorga a las organizaciones con fines de lucro, como son las ART, la tarea de reparar y prevenir. Nuevamente, para justificar los cambios, se alegaba desde el gobierno y las cámaras empresariales la existencia de demasiados casos judicializados contra empresas por daños ocasionados por las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Sin embargo, los datos nos dicen que solo el 14% de los/as trabajadores/as que sufrieron un accidente o enfermedad laboral van a sede judicial. El 99,13% de las personas trabajadoras con ART no acuden a la justicia (Kohen, 2017).

A partir de los cambios decretados, las comisiones médicas deben intervenir obligatoriamente antes de la elevación a juicio de un caso. Sin embargo, los y las profesionales que las componen no están necesariamente formados en medicina laboral, por lo que no se garantiza que cuenten con las competencias necesarias. Como las comisiones médicas están supervisadas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y esta está financiada por las aseguradoras, el margen de autonomía para fallar a favor de las personas trabajadoras es escaso. Las ART tienen como finalidad la obtención de ganancia, por lo que buscan que la menor cantidad de afecciones sea indemnizada y que el porcentaje de incapacidad a resarcir sea el mínimo (Neffa, 2017). Un elemento de no menor importancia para el análisis es que el de las aseguradoras es un mercado concentrado en el que solo cinco, de las cuales tres son de capitales extranjeros, concentran el 70% de las personas trabajadoras aseguradas. Su agrupamiento en la UART (Unión de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo) les da una capacidad para presionar, capacidad que ejercieron para la sanción de este decreto modificatorio.

A partir de este decreto, pero en línea a lo que se venía haciendo, se insiste en un listado de enfermedades profesionales indemnizables bastante rígido, en el que se identifican agentes de riesgo, cuadros clínicos y exposición. Fuera de ese listado las dolencias no son resarcibles excepto que la comisión médica central así lo determine, pudiendo asociar causalmente la enfermedad con el proceso de trabajo. La ley de 1915 reconoció 26 enfermedades profesionales y entre ellas aquellas directamente relacionadas con la exposición a determinados agentes químicos y físicos que podían encontrarse en el proceso de trabajo. Enfermedades

derivadas de la exposición a metales pesados como plomo, mercurio, arsénico, bencina. Enfermedades pulmonares por inhalación de polvos, genéricamente llamadas neumoconiosis y en el caso de polvo de sílice, silicosis, enfermedad tradicional de trabajadores/as mineros/as. Infecciones como la tuberculosis o brucelosis, además de lesiones oculares o cutáneas derivadas de agentes específicos. Mediante el Decreto 658/96 se amplía el listado de patologías reconocidas. Se definen los síntomas de la intoxicación por mercurio y se especifica que uno de sus usos es la extracción de oro. De hecho es un metal con el que tienen contacto en el área de procesos en minería metalífera, al extraerse en la fundición del metal doré. En este decreto también se incluye la hipoacusia como posible producto de la utilización de herramientas neumáticas como perforadoras, trabajo en motores de gran potencia, molienda de piedras y minerales y manejo de maquinaria pesada. Afecciones como cataratas o queratoconjuntivitis, producto de la radiación ultrarroja derivada del proceso de fundición de metales. Afecciones oculares, fotosensibilización o cáncer de piel, producto de la exposición a los rayos UV en trabajos de montaña. Afecciones osteoarticulares, producto de vibraciones, de cuerpo entero y extremidades superiores. Se reitera el riesgo de exposición al cianuro, un riesgo presente en minería de oro. En 2014, mediante el Decreto 49, se reconocen hernias inguinales y crurales como asociadas a tareas que impliquen trasladar, levantar o mover cargas pesadas. Se reconocen también las várices primitivas bilaterales para trabajos que exigen permanecer de pie de manera prolongada, siendo condición tres años mínimos de antigüedad en la tarea. En cuanto a las enfermedades psiquiátricas plantea que solo serán evaluadas las que se deriven de enfermedades profesionales que figuren en el listado (postraumáticas). Estas no serán resarcibles económicamente porque, según la norma, casi todas tienen una base estructural.

Lo acotado del listado lleva a que cada vez se judicialicen más procesos por no ser reconocidas ciertas patologías. Otros filtros que aplican las ART para preservar la tasa de ganancia es el rechazo en casi un 50% las denuncias de accidentes que realizan las personas trabajadoras. En un porcentaje cercano también hacen lo suyo las comisiones médicas, desconociendo la causalidad laboral de las afecciones de los/as trabajadores/as (Kohen, 2017). Además de esta razón, la litigiosidad aumenta por el poco dinero dedicado a la prevención por parte de las ART y porque las indemnizaciones que pagan no están a la altura de los daños (Neffa, 2017).

Esta reforma va a tono con los cambios en el modelo de desarrollo, en que la falta de seguridad y estabilidad en el trabajo son una constante y la salud laboral es considerada un costo que se debe reducir para ganar competitividad.

La ley de Higiene y Seguridad y su decreto reglamentario para la actividad minera

La Ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el trabajo, sancionada en 1972 pero plenamente vigente, es un avance en el paso de una posición “protectora”, que busca resarcir los daños una vez que ya fueron ocasionados, a una “preventiva”. Y si bien podemos ver que intenta pasar de una mirada de higiene y seguridad a una más integral, los alcances son más bien limitados. Esta es una ley sancionada en el marco de una dictadura militar y su contenido no fue rediscutido en democracia.

Tiene como objetivos generales: proteger la vida e integridad psicofísica de las personas trabajadoras; prevenir, reducir eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo; estimular o desarrollar una “actitud positiva” respecto de la prevención de los accidentes o enfermedades laborales. Algunos de los principios básicos y métodos de ejecución que se nombran son: la creación de servicios de higiene y seguridad y medicina del trabajo; “normalización” de los términos utilizados en higiene y seguridad estableciendo definiciones concretas y uniformes; investigación de factores determinantes de accidentes y enfermedades laborales a partir de la realización y centralización de estadísticas y difusión y publicidad de recomendaciones “universalmente” aconsejables.

Las materias de reglamentación que se plantan son: las características de los establecimientos, maquinarias, equipos y procedimientos, factores físicos, contaminación ambiental y efluentes industriales. Particularmente, nombra como materias a regular, entre otras cosas, las instalaciones, artefactos, equipos de protección individual e identificación de sustancias nocivas y lugares peligrosos. Una declaración de objetivos que tiene una concepción más amplia (habla de integridad psicofísica), pero que en lo concreto, cuando nombra las acciones a realizarse, se restringe a los aspectos físicos.

El decreto reglamentario de esta ley para la actividad minera es el Decreto 249/07 del año 2007. El texto de la norma se genera bajo la órbita de la Superin-

tendencia de Riesgos de Trabajo en colaboración con la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM), la Unión Minera Argentina y la Asociación Obrera Minera Argentina (AOMA). Se define que los deberes de las empresas son aplicar los criterios de prevención de enfermedades y accidentes de trabajo con el asesoramiento e intervención de las ART. Las acciones que debe llevar adelante son entre otras identificar, evaluar y controlar riesgos; tener programas de actuación para casos de emergencia y, para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, proveer los elementos de protección personal acordes a los riesgos; informar y capacitar a las personas trabajadoras sobre los riesgos en el trabajo y definir responsabilidades.

Como puntos sobresalientes, en el artículo 5 se plantea que con la instalación del proyecto la empresa minera deberá informar a la ART un responsable de la higiene y seguridad para el yacimiento, que preverá y adoptará las medidas que “de acuerdo con los principios de la ciencia y de la técnica” resulten aconsejables para proteger la salud de las personas trabajadoras, las instalaciones, a terceros y el ambiente de trabajo. Estas medidas propuestas por las empresas y aprobadas por la ART quedan plasmadas en reglamentos internos de normas de prevención y en “procedimientos seguros de trabajo” que son transmitidos al personal y registrados.

En el artículo 9 sobre los deberes de la persona trabajadora se establece que cada trabajador debe velar por su seguridad y salud y por las otras personas a las que puede afectar su actividad, a partir de seguir las pautas establecidas por la empresa. Quienes se encargan de garantizar el cumplimiento de la normativa son los responsables de higiene y seguridad asignados por la empresa y sus auxiliares, quienes tienen como responsabilidad, entre otras referidas a la atención de riesgos específicos, la de realizar índices de exposición biológica de acuerdo con los contaminantes presentes en el medio ambiente laboral y garantizar que el establecimiento cuente con los medios para afrontar los riesgos específicos. Este marco normativo generó las condiciones para el desarrollo y la hegemonía empresarial en la gestión de la salud y seguridad laboral en el interior de los yacimientos.

En el tercer capítulo del decreto se define la existencia de los Comités de Higiene y Seguridad en el Trabajo en su calidad de órgano paritario e interno.

Estos significan una instancia de participación sindical contraria a los preceptos del *management* participativo que pretende lograr el involucramiento de las personas trabajadoras de forma aislada.

En ninguna de las normativas más importantes que regulan la salud y seguridad laboral se contempla la especificidad generada por las dinámicas de género. La división sexual del trabajo y atribución de tareas diferenciadas hace que los riesgos sean diferentes, a lo que se suma la doble carga de tareas remuneradas y no remuneradas en el caso de las trabajadoras. Sin embargo, la histórica preeminencia de los varones en el mundo del trabajo remunerado y muy especialmente en tareas fuertemente masculinizadas como la minería hace que las políticas que la regulan no tengan ningún tipo de contemplación sobre la situación de las mujeres u otras identidades de género.

Las transformaciones en la organización del trabajo en la minería

Para analizar las políticas corporativas en torno a la salud y seguridad minera tomaremos como estudio de caso un yacimiento dedicado a la extracción de oro y plata de la provincia de San Juan. Si bien la minería metalífera no forma parte de las principales actividades económicas tradicionales en nuestro país, encontramos a lo largo de la historia y del territorio minas como El Aguilar en la provincia de Jujuy, la mina de hierro Sierra Grande en Río Negro, La Carolina en San Luis, Hilario y Marayes en San Juan, entre otras. Con una mayor o menor extensión temporal estas minas generaron poblados a su alrededor, atraídos por oportunidades laborales, y en general menguaron en términos poblacionales una vez que se dejó de extraer mineral por diversas razones. De una manera más sistemática, los pueblos y ciudades mineras modernas fueron desarrollados por las compañías principalmente desde principios del siglo XX hasta la década de 1980. Categorizados por Bulmer (1975) y por Zapata (2018) como “comunidades mineras”, en ellas coexistían las relaciones laborales, de amistad, familiares, el tiempo de ocio, a partir de generar asentamientos permanentes para los/as mineros/as y sus familias (Clemenceau, 2023). El caso emblema de este tipo de minería en la Argentina es la mina El Aguilar, en Jujuy, donde por más de noventa años miles de familias desarrollaron su vida, dando lugar a gestas políticas y disputas que marcaron un camino en las regulaciones y la actividad gremial minera en la

Argentina (Maisel, 2013). El formato de organización del trabajo era de jornada diaria, con descanso en sus hogares en el poblado minero. Las familias de las personas trabajadoras se asentaban y desarrollaban su vida alrededor de la mina, donde se instalaba la infraestructura necesaria.

Esta actividad ligada desde sus orígenes (principalmente a la extracción de plata, plomo, estaño, hierro y zinc) a capitales extranjeros, reactualiza su función en la división internacional del trabajo. Durante la década del 90 y principalmente a partir de la reforma constitucional de 1994, se modifican sustancialmente las relaciones de poder y cambia la estructura productiva de la rama de actividad: además de plata, plomo y zinc, se añade oro, cobre, molibdeno y litio. La provincialización de los recursos naturales y la Ley de Promoción de Inversiones Mineras (1993) abonó el terreno para el desembarco de empresas mineras de gran capital y su negociación con actores debilitados, como son los gobiernos provinciales. Principalmente, a través de la ley de incentivo a las inversiones mineras, se otorgaron beneficios como estabilidad fiscal, facilidades para importar bienes de capital y otras exenciones impositivas que buscaban garantizar ganancias excepcionales a los capitales que invirtiesen en proyectos mineros. Estas medidas dan la pauta del lugar de promotor de la actividad del Estado, generando condiciones de explotación beneficiosas para las empresas que pasaron a controlar, además de grandes extensiones de tierras, los minerales que extraen, sobre los que el Estado no tiene ningún tipo de control. Las grandes corporaciones mineras se convierten en los nuevos y centrales actores, importantes para la economía global, que con nuevas y más sofisticadas tecnologías extraen “recursos naturales” de zonas antes inexplorables.

Los nuevos proyectos que se instalan a partir de esta legislación desarrollan nuevas formas de extracción, principalmente signadas por la minería *open pit* (a cielo abierto), que permite extraer mineral diseminado, lo que antes se obtenía en porciones más concentradas en minería de socavón o aluvión. En su mayoría, estos yacimientos usan como método de separación del mineral la lixiviación con cianuro, procedimiento prohibido en el país de origen del capital mayoritario que es Canadá (Iezzi, 2011).

Uno de los elementos centrales para lograr la legitimidad de la instalación de la minería metalífera es la posibilidad de crear una gran cantidad de puestos de trabajo formales. A partir de esa invocación al progreso se dio por sentado un consenso social sobre lo inevitable y necesario de la instalación de los proyectos mineros (Gómez Lende, 2016). Las expectativas laborales hicieron mella especialmente en San Juan y el NOA, donde los altos niveles de desempleo y la dificultad para lograr desarrollos productivos daba como resultado bajos niveles salariales y migración. En una provincia tradicionalmente dedicada a las actividades vitivinícolas y hortícolas, y cuyo territorio está compuesto en un 80% de montañas, la minería se presenta como la única salida (Svampa, Bottaro, y Solá Álvarez, 2009; Machado Araújo, 2009). La promoción de la actividad por parte de los distintos órganos estatales y de los medios de comunicación, y las distintas donaciones de la minera a hospitales públicos, escuelas y demás, fueron centrales para generar lo que Gómez Lende (2016) llama psicoesfera. Categoría propuesta por Milton Santos (1996) y retomada por Gómez Lende para ser aplicada a la minería argentina. La psicofera es entendida como el conjunto de legitimaciones ideológicas que invocan la modernidad y el progreso para asociar los intereses de los grupos hegemónicos con los del conjunto de la población.

La extracción ya sea por socavón o a cielo abierto se hace con un gran componente tecnológico, menor cantidad de mano de obra y con una nueva forma de organización de la fuerza de trabajo: regímenes de trabajo de varios días consecutivos alojándose en campamentos mineros, seguidos de días consecutivos de descanso. Esta forma responde a una nueva tenencia a partir de la cual las compañías mineras dejan de hacerse cargo de la reproducción de la vida (Clemenceau, 2023). Se separa la esfera productiva de la reproductiva, alejando temporalmente a la persona trabajadora de su familia y relaciones extralaborales.

Políticas corporativas en torno a la salud y seguridad laboral

En este trabajo se describen las políticas corporativas, tomando como estudio de caso la mina con mayores niveles de producción y cantidad de trabajadores/as de la provincia de San Juan. Esta mina se ubica en el Departamento Iglesia, al norte de la provincia, a 350 km de la ciudad capital. Emplazada en plena cordillera de Los Andes, se encuentra aproximadamente a 4500 m sobre el nivel del mar. El

sitio de explotación está aislado geográficamente, a 100 km del poblado más cercano, que es Tudcum, y a 370 km de San Juan capital. El camino desde la ciudad hasta Tudcum se hace por ruta, pero desde ahí en adelante se debe recorrer por caminos de montaña, por lo que el viaje hacia el yacimiento desde la capital provincial insume unas siete u ocho horas.

Es una mina a cielo abierto de la que se extrae principalmente oro y plata mediante voladura y se separa mediante procesos químicos que utilizan una solución cianurada. Al momento del inicio de la explotación, en 2005, contaba con reservas probadas y probables de 12,6 millones de onzas de oro y más de 200 millones de onzas de plata, por lo que era considerada un “depósito de clase mundial” (Iezzi, 2011, Clemenceau, 2023). El resultado es metal doré que contiene una aleación de oro, plata, cobre, zinc y mercurio, que es exportado hacia refineries fuera el país donde se producen las barras de oro y plata con destino a mercados internacionales. Esta mina aporta más del 75% de las exportaciones provinciales. Los capitales que la explotan eran al inicio canadienses y a partir de 2017 son una fusión chino- canadiense.

La hostilidad del medio ambiente y la convivencia con equipos de gran porte hacen que sea una actividad especialmente riesgosa. Para aminorar los costos que esto podría significar la empresa cuenta con estrategias corporativas para hacer frente a riesgos. A través de estos Sistemas de Gestión de Riesgos se establecen objetivos y medios para lograrlos haciendo seguimiento de los resultados obtenidos. Algunos de los indicadores más visibles que utiliza son: cantidad de accidentes ocurridos, cantidad de accidentes con tiempo perdido de la organización, duración media de accidentes, cantidad de cuasi incidentes y actos y/o condiciones inseguras detectadas e informadas por toda la operación.

Existe un ítem en la evaluación de desempeño de cada trabajador/a que define un porcentaje de la remuneración, en función de si la persona tuvo incidentes o accidentes en su lugar de trabajo. La existencia de más de un episodio anula la posibilidad de cobrar ese porcentaje del bono. No solo se contabilizan los accidentes, sino también los incidentes, como hechos que potencialmente podrían haber ocasionado un daño, y que deben ser registrados para definir las conductas preventivas.

-Tenés que tener cero incidentes en tu puesto de trabajo. Cero incidentes es que no te hayas lastimado nunca, nunca hayas tenido un incidente reportable, un incidente grave.

-No importa de quién es la responsabilidad, ¿o sí?

-Sí, si estás en el grupo de trabajo y hay un incidente somos todos responsables, somos todos responsables porque en el grupo de trabajo somos todos líderes... Vos estás haciendo trabajo, ves que alguien se puede lastimar tenés que parar la tarea, es así.

(Entrevista a un trabajador de mantenimiento)

La idea que encierra esta técnica es la posibilidad de la mejora continua a partir de la cual “todo problema constituye una oportunidad para mejorar” (Imai (2001), citado en Álvarez Newman, 2018). La condición es que las personas trabajadoras reconozcan esos incidentes y se hagan cargo de ellos, sin saber las consecuencias que este hecho traerá a sus vidas laborales, por lo que lejos de transformarse en una instancia de aprendizaje relajada es un momento de tensión que se evita.

La seguridad es considerada, por lo tanto, una capacidad personal, idea característica de la “gestión de calidad”. Se codifica la salud y seguridad de una manera competitiva, asociado a una mejora continua. Es un tipo de gestión paradigmática del momento de recomposición de la hegemonía empresarial, consolidando mecanismos de control sobre la fuerza de trabajo en un tema históricamente conflictivo como es la salud y seguridad laboral.

La corporación minera establece como “política de salud y seguridad laboral” los siguientes compromisos:

- Promover su compromiso con la seguridad y salud en el trabajo.
- Implementar y mantener un sistema de gestión basado en la norma ISO 45001 vigente, para mejorar continuamente el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

- Proporcionar condiciones de trabajo seguras y saludables para la prevención de lesiones y deterioro de la salud relacionado con el trabajo de todos nuestros trabajadores, contratistas y visitas.
- Eliminar los peligros y reducir los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo.
- Cumplir los requisitos legales vigentes, como así también los otros requisitos.
- Aplicar mecanismos para la consulta y participación de los trabajadores y sus representantes. (Veladero, 2023)

Según la propia política de seguridad y salud en el trabajo, la empresa se compromete a implementar y sostener un sistema de gestión basado en las normas ISO (Organización Internacional de Normalización) 45001, certificación que le fue otorgada en 2023 con vigencia hasta 2025. Estos sistemas de gestión de calidad, con alcance global, permiten que las empresas tengan estándares de calidad comunes en los distintos países donde tienen presencia, estableciendo “buenas prácticas” que pretenden evitar daños en la salud y seguridad laboral, sin poner en tensión las condiciones estructurales de producción. Tal como lo describe Álvarez Newman (2018) las comisiones técnicas que definen las normas de calidad son conformadas por representantes del capital transnacional concentrado, y por lo tanto estas son instancias de difusión de sus ideas que luego se transforman en sentido común. Esta norma, al igual que otras orientadas a otros aspectos, plantean la necesidad de que haya participación de las personas trabajadoras, liderazgo de la dirección, planificación estratégica y evaluación para la mejora continua como aspectos novedosos respecto de los ya contenidos en la ley de higiene y seguridad y su decreto reglamentario para la actividad. Hace hincapié en la necesidad de que las empresas garanticen que los trabajadores sean competentes tanto para detectar peligros como para desarrollar las tareas que están bajo su responsabilidad (Dueñas Valcárcel *et al.*, 2024). Es decir, incorporan contenido gerencial de la calidad a los lineamientos “más tradicionales” definidos en el marco normativo.

Se impone en la cotidianidad laboral una disciplina en torno a técnicas de control y sujeción del cuerpo, apelando como fundamentos a los aparatos de saber que cumplen un rol no prohibitivo, sino de conductas deseables. Técnicos o personas encargadas del área ritualizan pasos, protocolos y modos de actuación,

invocando ser quienes tienen el conocimiento sobre esa dimensión y ese poder penetra en los individuos y circula a través de ellos. Según el superintendente de prevención de riesgos de la mina, existen más de 2000 procedimientos, tanto estructurales como operativos, que son de cumplimiento obligatorio por las personas trabajadoras (Redacción de *El Pregón Minero*, 24/4/2024).

Siguiendo los lineamientos de la gestión de calidad se crean círculos para cada área de trabajo con un técnico o encargado de la seguridad. Ahí se deben reportar los inconvenientes o posibles mejoras, siendo canalizados por la vía gerencial y no por la vía sindical, reduciendo la conflictividad al mínimo y estableciendo hegemonía empresarial sobre los temas que se consideran importantes y los que no (Álvarez Newman, 2018). Frente a la progresiva aparición de representantes sindicales en los comités mixtos comienza a darse una disputa latente, para darle mayor peso a esa instancia como espacio de resolución de problemas con representación sindical.

Para la formación continua se adopta el sistema japonés de mejora de rendimiento llamado *asakai* (reunión matutina), todas las mañanas se realiza un encuentro para reportar resultados y novedades, tanto en términos de seguridad como en calidad o eficiencia, planteando causas y posibles soluciones (*idem*). En el yacimiento, esta charla diaria antes de comenzar la jornada laboral es la forma más utilizada, a partir de la confección y difusión de los análisis de trabajo seguro (ATS), se hace hincapié en la utilización de los elementos de protección personal, las formas seguras de realizar el trabajo y los modos seguros de moverse en el interior de mina. Este documento es realizado por cada grupo de trabajo que está al mando de un supervisor, allí se especifican los riesgos a los que se enfrentarán en cada tarea que deben desarrollar a lo largo del día y la manera de neutralizarlos. Esto lo llaman seguridad proactiva. Cada integrante del grupo debe firmar en conformidad. Para tareas excepcionalmente riesgosas se debe además pedir un “permiso de trabajo”, que es un documento adicional firmado por un superior, en el que se hace un análisis más profundo de los riesgos. Por ejemplo, para tareas de izaje (levantamiento con grúa de un componente muy pesado); trabajos con calor, como soldar o fundición, o el retiro del motor de una máquina.

La atención que se le brinda a la cuestión pedagógica sobre el espacio de trabajo para generar adhesión de parte de las personas trabajadoras a los objetivos

corporativos no implica que se deje de lado la explotación física o muscular de la fuerza de trabajo. No se pasa de una explotación centrada únicamente en la mente y el entusiasmo, sino que se busca combinar ambas. “El lenguaje corporativo conforma una unidad junto con la disposición efectiva del cuerpo al trabajo intenso (...). La una y la otra se suponen, acontecen y se refuerzan en el mismo proceso” (*ibid.*: 159).

Las capacitaciones son un pilar fundamental que definen pautas de actuación que deben ser tenidas en cuenta por todas las personas en el interior de la mina. Para ser considerados como “empleables”, los trabajadores deben aprobar los cursos de inducción en los que se establecen los criterios básicos de seguridad para el puesto que ocuparán. En estas medidas queda reflejada con claridad la consideración de las acciones humanas individuales en los accidentes de trabajo y que a través de la sensibilización, fomentando la responsabilidad individual y con estímulos monetarios, gran parte de estos quedarían resueltos. El enfoque de protección es individualista, apelando a lo colectivo solo para generar una presión.

¿Cuál es la idea sobre los riesgos a la salud y seguridad laboral que subyace? El criterio estadístico y la necesidad de previsibilidad de los riesgos para el cálculo económico. Estas ideas vienen de la mano de la preeminencia de las teorías del error humano o de los “actos inseguros” como principales explicaciones de los accidentes en contexto de trabajo. Esta teoría formulada por Herbert Heinrich en la década del 30 se difunde en la Argentina en los 40 y se populariza en el campo de la higiene y seguridad laboral, volviéndose hegemónica en el ámbito empresarial. Heinrich consideraba que las causas inmediatas de un accidente laboral eran en la mayoría de los casos actos inseguros como “desatención, negligencia, desobediencia de los reglamentos, apuro o descuido de los trabajadores” (Haidar, 2013: 274). Aún en la actualidad la principal explicación dada por las empresas ante los accidentes suele hacer referencia a la teoría del “acto inseguro” que se atribuye en un 80 o 90% al “error humano” (Mangosio, 2002).

Esta creencia impulsa la popularidad de los “registros de actos y condiciones inseguras”. Existe un consenso en que la responsabilidad última del problema recae exclusivamente en las personas trabajadoras, sean operadores o supervisores. Se buscan las causas inmediatas en “actos inseguros” y a su vez sus causas son

“factores o condiciones personales”. Trasladando al plano individual la totalidad de las responsabilidades, debiendo registrarse accidentes leves y personas involucradas (Haidar, 2013). A partir de los ATS y del registro de los que se consideran cuasi accidentes o incidentes de alto potencial se hacen indicadores de riesgo que muestran las áreas o temáticas críticas que se deben trabajar. Esta línea es fuertemente impulsada desde la minera, que insta a su personal de higiene y seguridad a capacitarse en técnicas de investigación de causas de accidentes: “La empresa me pagó el curso de Tap Root, que es para investigar accidentes. Lo que te enseña es que no hay accidentes, hay causas. Y esas causas tienen responsables” (entrevista a un técnico de higiene y seguridad en la mina).

En el reporte de sustentabilidad de la corporación minera de 2024 se menciona el lema “regresar todos a casa seguros y bien cada día” y la puesta en marcha del programa Camino a cero, con el cual se pretende disminuir a cero la accidentalidad. La vía propuesta para lograr ese objetivo es la incorporación de una “cultura de la seguridad y cuidado”, armonizando los protocolos de todos los proyectos que tienen en vigencia en el mundo y muy especialmente con empresas contratistas que, según el mismo informe, aportan más de la mitad del personal. Una de las soluciones planteadas para disminuir el número de accidentes fatales es reforzar controles integrando las prácticas de seguridad a las rutinas diarias. La verificación de estos controles autoriza a trabajadores/as a interrumpir el trabajo si faltan esos controles o son ineficaces. Transmiten la idea de que la responsabilidad es compartida en tanto todas las personas trabajadoras son líderes.

El liderazgo en esta política empresarial es considerado una mentalidad y no un cargo, y por lo tanto una habilidad con la que pueden contar todos si se esfuerzan y a partir de la cual pueden y deben tomar las decisiones necesarias para interrumpir el proceso de trabajo, si pone en juego la seguridad. El nuevo enfoque se centra en el neoprudencialismo. La neoprudencialidad o nuevo prudencialismo, según Sepúlveda Galeas (2011), hace referencia a la forma de gestión del riesgo en el neoliberalismo en que las estrategias de autorresponsabilización reemplazan las estrategias colectivas, desarrolladas principalmente en el estado de bienestar. Se apunta a desarrollar formas de control por medio del autogobierno, para que los individuos asuman los riesgos generados en la organización del proceso productivo, asentándose en una racionalidad neoliberal que plantea como

sujeto al individuo económicamente racional y moralmente responsable. Se lo entrena en identificar riesgos, rastreando indicadores de su atención y responsabilidad.

En el reporte se hace alusión a la incorporación de avances tecnológicos para mejorar la cultura de la seguridad, por ejemplo, se instalaron *dashcams* (cámaras de a bordo) equipadas con inteligencia artificial para detectar a los conductores que están somnolientos o fatigados y activar alarmas para combatir la fatiga. Aun reconociendo con esta medida que la somnolencia es un problema, no se discute acortar la jornada de trabajo (que es de doce horas) ni la dinámica de los turnos rotativos. La persona trabajadora que se duerme es estudiada y su caso tratado individualmente.

La tercerización de prevencionistas y el debilitamiento de las condiciones de trabajo en un área clave

Así como se subcontratan otros servicios esenciales para el funcionamiento de los proyectos mineros, lo mismo se hace con los “servicios de prevención”. Esta lógica presente en los distintos ámbitos del proceso productivo minero, en que las condiciones de trabajo de los empleados de las principales empresas son mejores que las condiciones de los trabajadores de empresas contratistas, genera que trabajadores/as precarizados/as se hagan cargo de tareas vitales como son las de prevención (Funes, 2024). Los recortes en los presupuestos, tanto de personal como de elementos, pueden afectar en el servicio brindado, diferenciándose los departamentos de prevención propios de las empresas principales de las contratistas. Los contratos temporales, la disponibilidad para atender la seguridad de diversas empresas contratistas en el interior de la mina y la escasa frecuencia en la reposición de los elementos de protección personal son algunas de los aspectos que se presentan en los servicios de prevención contratados.

Me pasó muchas veces de tener problemas con los chicos de F*** porque no enviaban guantes o justo venía un temporal y no podían subir los pallets de guantes que estaban subiendo, pero así mismo ahí hay una empresa en donde te vende arriba, obviamente te los venden el triple de caros, pero la empresa no quería comprar esos, entonces era como “chicos, salgan a trabajar con los guantes que encuentren”. Me ha

pasado de los chicos que sacaban guantes del basurero y yo me volvía loca. (Entrevista a trabajadora prevencionista de empresa contratista)

La presión que genera ser empleados inestables (dependientes de contratos temporarios) puede llevar a que se limiten a la hora de hacer propuestas de mejoras, aún en las comisiones mixtas, por miedo a ser reemplazados. Esta inestabilidad se da también a nivel de empresas, ya que la empresa principal puede prescindir del servicio de prevención que le plantee medidas que no se ajusten a sus intereses. La información sobre riesgos y daños laborales señalan el trabajo en régimen de subcontratación como zona crítica respecto de la accidentabilidad y la salud en el trabajo y como frecuente “terreno de nadie” en materia preventiva (Echeverría Tortello, 2006: 4).

En cuanto a las condiciones medioambientales y las posibles consecuencias para la salud, se reconoce el esfuerzo excepcional que significa para el corazón, la presión arterial y los pulmones la altura en la que se encuentra la mina. En el examen de salud obligatorio para subir al proyecto son declaradas como población de riesgo o con “contraindicaciones relativas” para su visita aquellas personas que tuvieren antecedentes de afecciones cardíacas o pulmonares. A partir de estas consideraciones, en los documentos de firma obligatoria antes de subir al yacimiento, la empresa trata de resguardarse de posibles accidentes o enfermedades alegando existencia de antecedentes. La creación de estadísticas con los datos obtenidos y los comportamientos en la salud de las personas trabajadoras es un tema complejo. A partir de la disponibilidad de los resultados de exámenes preocupacionales y de su comparación con los exámenes periódicos es dable entender que la empresa cuenta con información clave para saber los efectos de las condiciones de vida y de trabajo sobre la población trabajadora. Sin embargo, esta información no es compartida con los sindicatos y se considera una información confidencial que solo es transmitida a cada trabajador caso por caso. En caso de alteraciones a la salud que impidan que una persona pueda volver a subir al yacimiento a desempeñar sus tareas, la empresa “arregla” con la persona. El monopolio de la información por parte de las empresas imposibilita que se puedan establecer relaciones causales entre las afecciones de salud y las condiciones de trabajo y de vida, y por lo tanto dificulta la puesta en marcha de políticas sindicales.

Las preocupaciones principales giran en torno a casos de: afecciones cardíacas, presumiblemente derivadas del esfuerzo que supone para el corazón adaptarse a condiciones de mayor presión ambiental y menor oxígeno, y silicosis, derivada de la exposición al polvo de sílice. En el primer caso, si bien están estudiadas estas afecciones como producto del “mal de altura”, no se hace en la legislación la asociación directa con la organización de los procesos de trabajo en minería. Solo se reconoce como agente dañino la presión atmosférica inferior a la presión atmosférica estándar en pilotos y tripulantes de servicio aéreo. Es importante tener en cuenta que en estos proyectos mineros se sube a la montaña exclusivamente a trabajar en la mina, por lo que sería más fácil la asociación y es agravada la exposición por la intermitencia de la altura y el esfuerzo que implica “subir y bajar”.

Respecto de la silicosis, es una enfermedad reconocida desde la primera ley de enfermedades profesionales. Sin embargo, y aunque no se duda de que es producto del trabajo minero, son casos que presumiblemente no llegan a tener visibilidad como enfermedades profesionales al negociarse acuerdos privados.

Principales nudos del contrapunto sindical

Las organizaciones sindicales en torno a la actividad minera vieron reflejado el crecimiento de la actividad en el interior de sus organizaciones y están sometidas al vaivén de la actividad económica en cuanto a su número de afiliados/as. Son heterogéneas entre sí y tienen disímiles dotaciones de recursos a la hora de negociar las condiciones salariales y laborales en general que enmarcan a los trabajadores y trabajadoras bajo su órbita. Dentro de la actividad conviven sindicatos tradicionales mineros (AOMA), sindicatos de larga data, vinculados a actividades tradicionales, consolidados en el escenario político y con representación en órganos del Estado (UOCRA, sindicato de obreros de la construcción), otros sindicatos vinculados a la actividad minera más directamente, que irrumpieron en el escenario político y están disputando aún espacios de poder (ASIJEMIN, sindicato de técnicos, supervisores y profesionales), y sindicatos que, si bien representan a los trabajadores en el interior de la actividad, no toman posiciones que modifiquen el escenario minero (UTEDYC, SEC, UTHGRA, entre otros).

Las tomas de posición sindicales que tienen más fuerza son las disposiciones en torno a la salud y seguridad laboral contenidas en los convenios colectivos de trabajo. En ellos logran establecer pautas específicas para la atención y el resguardo de la salud de las personas trabajadoras amparadas por esos acuerdos. El único sindicato con convenio particular para el yacimiento Veladero es AOMA y, tanto el sindicato de profesionales, técnicos y supervisores como el de obreros de la construcción, cuentan con dos convenios marcos, el primero con la Cámara Argentina de Empresas Mineras (CAEM) y el segundo con la Cámara de la Construcción (CAMARCO). Estos convenios marcos definen condiciones mínimas de trabajo y los salarios y demás temas de negociación son establecidos a través de acuerdos paritarios. Que AOMA sea el único con convenio por empresa se debe en gran medida a que la mayor parte de las personas trabajadoras empleadas directamente por la empresa encargada de la operación directa cae en su universo de representación. En ese convenio se acuerda principalmente que la empresa otorgue servicios de salud como un microhospital con quirófano y salas de emergencia en el camino, la entrega de elementos de protección personal y ropa de trabajo y se especifican las condiciones de vida en el campamento. Aun así, más allá de los acuerdos, han existido importantes conflictos a lo largo de la vida de la mina.

Los/as obreros/as mineros/as tienen un recorrido en la demanda de mejoras en las condiciones de vida y de trabajo en el interior de la mina, con momentos de gran conflictividad, que hacen que esa sea un área clave. En 2007, producto entre otras razones del vuelco de una camioneta que provocó el fallecimiento de dos trabajadores y de la preocupación que esto generó en el personal de la mina, da sus primeros pasos un gremio opositor a AOMA, la Organización Sindical de Mineros (OSMA) (Vale, 12/8/2009; Funes, 2021). El trabajador que creó junto a otros compañeros/as la OSMA fue despedido en 2009, cuando llevaba adelante los trámites para la inscripción del gremio en el Ministerio de Trabajo. Ante la amenaza que implicaba para las empresas y el gobierno el crecimiento y afianzamiento como representante de los trabajadores de la OSMA, de corte más combativo, se decide la intervención por parte de la conducción nacional de la delegación San Juan de AOMA. Las razones alegadas fueron inacción gremial y desprotección de los trabajadores, e implicó el desplazamiento del hasta entonces secretario general, Martín Ángel. La centralidad otorgada a la salud laboral por el dirigente gremial opositor, que denunciaba el peligro de silicosis y los problemas

cardiacos que generaba el trabajo en la mina, llevó a que la dirección gremial oficialista le diera una mayor importancia. De hecho, el secretario general interventor de AOMA seccional San Juan, y posteriormente electo hasta la actualidad, ocupó el cargo de secretario de Higiene y Seguridad a nivel nacional hasta el 2022, año en que se estableció como secretario adjunto nacional.

En Mayo de 2017 se lleva adelante una huelga en Veladero, por parte del gremio AOMA, en la que participaron unas 600 personas, en un contexto de puesta en funcionamiento de la mina en toda su capacidad, tras la suspensión por daños medioambientales y de un ritmo de trabajo mayor (Redacción de *Minning Press*, 29/5/2017). Uno de los reclamos era la incorporación de trabajadores/as de empresas contratistas al convenio minero, ya que de los más de 3000 empleados/as vinculados al proyecto solo 1200 estaban afiliados al sindicato, y la conformación del postergado comité mixto de seguridad e higiene. Exigían mejores condiciones salariales y de vida para los/as trabajadores/as empleados/as de empresas contratistas, alojados hasta el momento en un campamento colapsado y sin servicios esenciales como agua caliente. El resultado de este reclamo fue el traslado de los/as trabajadores/as al campamento Amarillos de Pascua Lama (Redacción de *Tiempo de San Juan*, 28/5/2017). En agosto de 2020 este conflicto tuvo un nuevo episodio, con huelga del sindicato minero por el reclamo del encuadramiento de los trabajadores contratistas bajo su convenio, pero fue rápidamente sofocado en una mesa de negociaciones (Redacción de *Minning Press*, 15/8/2020).

Por su parte, el sindicato de supervisores, técnicos y profesionales como aspecto novedoso acordó en su convenio con la cámara el derecho a desconexión después de las doce horas de la jornada de trabajo, dando un puntapié en la discusión sobre la salud mental en el trabajo. Consideran que la única herramienta con la que cuentan hasta el momento es el Decreto 249/07 y que están abocados en la capacitación de los/as delegados/as para garantizar su cumplimiento, pero entienden que el alcance de esta regulación quedó desactualizado. La especificidad de las tareas desarrolladas por técnicos/as, supervisores/as y profesionales lleva a que su trabajo cotidiano no sea con equipos, como en el caso de los operadores, sino que en su labor se comprometen otro tipo de habilidades cognitivas, psíquicas y sociales. A esto se le suma la responsabilidad de tener que garantizar el cumplimiento de objetivos tanto individuales como de los equipos a su cargo, en

algunos casos. La inexistencia de regulaciones que atiendan los riesgos psicosociales del trabajo deja por lo tanto desregulada una parte importante de los riesgos que enfrentan este universo de personas trabajadoras.

Conclusiones

Las tomas de posición de los aparatos del Estado que se cristalizan en normativas sobre salud laboral ponen de manifiesto las tensiones y contradicciones presentes en la sociedad. El Estado no es un actor neutral y monolítico, sino que materializa las relaciones de poder entre el capital y el trabajo. En este sentido, las políticas estatales en materia de salud laboral a menudo reflejan un equilibrio inestable entre la necesidad de proteger a las personas trabajadoras y la de garantizar la rentabilidad de las empresas. Estas normativas, influenciadas por una lógica economicista, tienden a restringir el alcance de la salud laboral, enfocándose principalmente en los aspectos físicos e individualizando el problema. No están contemplados los factores psicosociales y organizacionales que también inciden en la salud de las personas trabajadoras en minería, como el estrés, las largas jornadas laborales, los ritmos de trabajo intensos y la falta de autonomía. Esta visión restringida facilita la cuantificación de los daños, pero resulta insuficiente para abordar la complejidad de los problemas de salud laboral en la minería. Y si bien estos enfoques pueden ser útiles para identificar los riesgos más frecuentes y establecer medidas preventivas, también pueden ser limitantes, ya que tienden a homogeneizar las experiencias y a invisibilizar la subjetividad y la singularidad de cada caso. Por su parte, existe una tendencia de las normativas a acotar y cuantificar los daños atribuibles a las empresas; tendencia que se profundiza en 2017. A través de un DNU, al acotado listado de enfermedades laborales indemnizables y el reconocimiento de las denuncias por parte de las ART, se les suma la necesidad de la intervención de las comisiones médicas como paso previo para la elevación a juicio de un caso de accidente o enfermedad.

Si el Estado se retrae de la regulación de las relaciones laborales y por lo tanto de las condiciones de trabajo, se le da lugar a la hegemonía del capital que entiende la salud y seguridad laboral en términos de costo-beneficio. En este marco, las corporaciones mineras establecen sus parámetros aplicando políticas de gestión de riesgos, que buscan moldear las subjetividades de las personas tra-

bajadoras. A través de políticas de implicación como capacitaciones, incentivos dinerarios, organización en pequeños grupos, etc., buscan identificar a los trabajadores/as con los objetivos de la empresa y encauzar los problemas en canales institucionales que neutralicen el conflicto. Con protocolos y acciones diarias distribuyen responsabilidades entre trabajadores/as y supervisores/as, desentendiéndose de las responsabilidades que genera estar lucrando con el proceso extractivo. A través de capacitaciones y campañas establecen la responsabilidad individual como la clave para garantizar que cada persona llegue a su hogar al finalizar el *roster* o turno de trabajo. Las condiciones de trabajo y de vida se corren de la discusión para buscar causas últimas en errores humanos “evitables”. De esta manera, la gestión de riesgos se convierte en una fuente de presión adicional, en un nuevo riesgo. A su vez, la tercerización de los servicios de prevención agudiza aún más la contradicción entre la acumulación como objetivo de las empresas contratistas y las necesidades de extremar cuidados en un entorno particularmente hostil.

Bibliografía

- Álvarez Newman, D. (2018). “El toyotismo, la gestión de la implicación en el nivel de las empresas”. *La hegemonía del capital. Estudio sobre el dispositivo de implicación en el trabajo* (225-272). CABA: Teseo/Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Barrick (2024). *Beyond the Horizon. Sustainability Report 2024*. Disponible en: https://s25.q4cdn.com/322814910/files/doc_downloads/sustainability/Barrick_Sustainability_Report_2024.pdf.
- Bulmer, M. I. A. (1975). “Sociological models of the mining community”. *The Sociological Review*, n° 23, 61-92.
- Clemenceau, L. (2023). “Subiendo arriba”: *andinización temporal de trabajadores en un proyecto minero a gran escala en la Argentina del siglo XXI*. Argentina: Centro de estudios e investigaciones laborales (CEIL).

- Dueñas Valcárcel, C., Gómez Karpenko, C., Rojas Flores, J., De la Cruz Huerta, O., Chau Lam, J. y Muña Mariscal, C. (2024). "La norma ISO 45001 y su relación con la ley de seguridad y salud en el trabajo". *Universidad, Ciencia y Tecnología*, vol. 28, n° 123, 18-30. DOI: doi.org/10.47460/uct.v28i123.798.
- Echeverría Tortello, M. (2006). *Los riesgos laborales de la subcontratación. Aporte al debate laboral N°19*. Chile: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Funes, E. (2021). "Radiografía de los sindicatos mineros metálicos en San Juan: tensiones movilización-institucionalización y dinámicas de exclusión". *Revista Laboratorio*, n° 31.
- ____ (2024). "La heterogeneidad laboral como contracara de la acumulación: un análisis del empleo minero desde la Escuela de la Regulación". *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, vol. 19, e045. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.17385/pr.17385.pdf.
- Gómez Lende, S. (2016). "Psicoesfera y minería metálica en la Argentina: el mito de la generación de empleo en las provincias de Catamarca y San Juan". *Geografía (Londrina)*, vol. 25, n° 1, 143-164.
- Haidar, V. (2009). "La transformación del régimen de salud y seguridad laboral en Argentina Espiral", *Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 15, n° 44.
- ____ (2013). "¿Salud y productividad?: sobre la formación de una analítica 'económica' de la relación salud-trabajo (Argentina, 1900-1955)". *Salud Colectiva*, vol. 9, n° 2, 195-214.
- Iezzi, L. E. (2011). *Minería aurífera a cielo abierto en Argentina. El caso del emprendimiento Veladero, provincia de San Juan*. Tesis de grado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.fuente-memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.423/te.423.pdf>.
- Kindgard, A. (2019). "Cambios en la calidad de vida de los obreros mineros durante el peronismo clásico (1943-1955). Una mirada a la Puna de Jujuy". *Cuyonomics*, vol. 4, n° 11, a. 2, 33-57.

- Kohen, J. (2017). "La necesidad y urgencia solo para las compañías de seguro y los bancos. Mercados ilegales y economía criminal". En Neffa, J., *Una reforma que no resuelve los problemas de los riesgos del trabajo en Argentina*. CABA: UMET.
- Machado Aráoz, H. (2009). "Minería transnacional, conflictos socioterritoriales y nuevas dinámicas expropiatorias. El caso de Minera La Alumbreira". En Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (205-228). Buenos Aires: Biblos.
- Maddalena, P. D. (2021). "Saberes académicos sobre los accidentes de trabajo en Argentina. 1900-1915". *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 21, n° 1, e137. DOI: <https://doi.org/10.24215/2314257Xe137>.
- Maisel, D. (2013). *Rebeliones mineras: lucha sindical en Mina Aguilar, Jujuy*. CABA: Nuestra América.
- Malleville, S. (2020). "La salud de los trabajadores: transformaciones y continuidades en el sistema de riesgos del trabajo en Argentina (1995-2017)". *Trabajo y Sociedad*, vol. 21, n° 34, 123-137. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14369/pr.14369.pdf.
- Mangosio, J. (2002). *Investigación de accidentes*. Argentina: Universidad Católica Argentina.
- Milton, S. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: oikos-tau.
- Neffa, J. (coord.) (2017). "Ley de Riesgos del Trabajo. Los nuevos desafíos". *Los nuevos desafíos. Una reforma que no resuelve los problemas de los riesgos del trabajo en Argentina* (13-26). CABA: UMET.
- Osztak, O. y O'Donnell, G. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. CABA: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Poulantzas, N. (1979). "Estado, poder y socialismo". México: Siglo XXI.
- Ramacciotti, K. (2016). "La legislación sobre accidentes y enfermedades del trabajo. Un parteaguas en las relaciones laborales en Argentina (1915-1955)". En Gallo, O. y

Castaño, E. (eds.), *La salud laboral en el siglo XX y el XXI. De la negación al derecho a la salud y la enfermedad* (65-100). Colombia: Escuela Nacional Sindical.

Redacción de Editorial RN. *El Pregón Minero* (24/4/2024). “Cada persona de regreso a casa sana y salva, todos los días’, el objetivo base de la actividad minera. Entrevista al superintendente de prevención de riesgos”. *Editorial RN. El Pregón Minero*. Disponible en: <https://editorialrn.com.ar/cada-persona-de-regreso-a-casa-sana-y-salva-todos-los-dias->.

Redacción de *Minning Press* (15/8/2020). “Fin de la huelga: hay tregua Veladero-AOMA (bajo fuerte presión del gobierno de San Juan)”. *Minning Press*. Disponible en: <https://miningpress.com/331532/fin-de-la-huelga-hay-tregua-veladero-aoma-bajo-fuerte-presion-del-gobierno-de-san-juan>.

____ (29/5/2017). “Veladero: Barrick anunció el fin de la huelga”. *Minning Press*. Disponible en: <http://www.miningpress.com/nota/307846/veladero-barrickanuncio-el-fin-de-la-huelga>.

Redacción *Tiempo de San Juan* (28/5/2017). “Paró Veladero y desde Barrick dicen que están ‘sorprendidos’”. *Tiempo de San Juan*. Disponible en: <https://www.tiempode-sanjuan.com/sanjuan/2017/5/28/paro-veladero-desde-barrick-dicen-estan-sorprendidos-177901.html>.

Sepúlveda Galeas, M. (2011). “El riesgo como dispositivo de gobierno: neoprudencialismo y subjetivación”. *Revista de Psicología*, vol. 20, n° 2, 103-124. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-0581.2011.17934>.

Svampa, M., Bottaro, L. y Sola Álvarez, M. (2009). “La problemática de la minería metalífera a cielo abierto. Modelo de desarrollo, territorio y discursos dominantes”. En Svampa, M. y Antonelli, M. (eds.), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. (29-50). CABA: Biblos. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4009/pm.4009.pdf>

Torres Tovar, M. (2018). “El fracaso de la protección a la salud en el mundo en el trabajo”. *Salud de los trabajadores*, vol. 26, n° 2, 162-166.

Vale, L. (12/8/2009). “Minera acusada”. *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-129847-2009-08-12.html>.

Veladero (2023). "Política de seguridad y salud en el trabajo". *Veladero*. Disponible en: https://veladero.com/sustentabilidad/seguridad_salud_en_el_trabajo.

Zapata, F. (2018). "Hacia una teoría del enclave: el aporte de Juan Luis Sariago". En Durin, S. y Novelo, V. (coords.), *Entre minas y barrancas. El legado de Juan Luis Sariago a los estudios antropológicos*. Ciudad de México: CIESAS-Publicaciones de la Casa Chata.



 **realidad
económica**

Nº 379 AÑO 56

1º de abril al 15 de mayo de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 105 a 122

POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA DE BRASIL

El ajuste fiscal como política de Estado*

Rosa Maria Marques**

* Este artículo es una versión actualizada y modificada de lo que fue presentado en la X Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales llevada a cabo del 9 al 12 de junio de 2025 en Bogotá. Se trata del resultado de una investigación en curso. De esta manera, guarda similitudes con respecto a lo que presenté en el Seminario de la Red de Estudios de la Economía Mundial (Redem), al inicio de 2024, pero su análisis avanza en la calificación de la naturaleza de la política fiscal del tercer gobierno de Lula, fruto de los debates ocurridos a finales de 2024.

** Economista y profesora titular del Programa de Posgrado en Economía Política de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), Rua Ministro Godói 969 (CEP 05015-000), andar 3, São Paulo, SP, Brasil, rosamkmarques@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5624-0885>.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2025

ACEPTACIÓN: febrero de 2026



Resumen

En este artículo se desarrolla la idea de que la austeridad fiscal ha constituido una política de Estado en Brasil desde la década de 1990. La construcción de mecanismos legales para convertir la austeridad y el equilibrio fiscal en una política de Estado comenzó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y alcanzó su forma definitiva, es decir, su consagración en la Constitución, durante el gobierno de Michel Temer, mediante la Enmienda Constitucional n° 95 (EC95). Además de la discusión sobre este tema, en el artículo se analiza la legislación desarrollada a lo largo del tiempo, con especial atención en la EC95 y la legislación que la sustituyó durante el tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, denominada Marco Fiscal. También se destaca que la restricción del gasto no se diseñó para cubrir el servicio de la deuda pública y que sectores estratégicos como la educación, la salud y el medio ambiente, entre otros, son siempre los primeros en sufrir restricciones presupuestarias. El hecho de que el servicio de la deuda se excluya del esfuerzo por reducir el gasto revela el poder de las finanzas en la determinación de la política económica y la importancia que ha asumido el pensamiento neoliberal en el país. Más recientemente, las políticas sociales dirigidas al segmento de menores ingresos de la población, así como la política de aumento del salario mínimo, considerada el pilar de la política social introducida por Lula durante su segundo mandato, han estado sujetas a restricciones.

Palabras clave: Austeridad fiscal – Enmienda Constitucional n° 95 – Marco Fiscal

Abstract

Fiscal adjustment as a State policy

This article develops the premise that fiscal austerity has constituted a State policy in Brazil since the 1990s. The construction of legal mechanisms to transform austerity and fiscal balance into State policy began during the Fernando Henrique Cardoso administration and reached its definitive form—its enshrining in the Constitution—under Michel Temer's government through Constitutional Amendment No. 95 (EC95). In addition to discussing this theme, the article analyzes the legislation developed over time, with a particular focus on EC95 and the legislation that replaced it during the third term of Luiz Inácio Lula da Silva, known as the Marco Fiscal (Fiscal Framework). The study also highlights that expenditure restrictions were not designed to cover public debt services; instead, strategic sectors such as education, health, and the environment are always the first to face budgetary constraints. The exclusion of debt service from spending reduction efforts reveals the power of finance in determining economic policy and the dominance of neoliberal thought in the country. More recently, social policies targeting low-income segments, as well as the policy of increasing the minimum wage—considered the pillar of the social policy introduced by Lula during his second term—have also been subject to restrictions.

Keywords: Fiscal austerity – Constitutional Amendment No. 95 – Fiscal Framework

Presentación

Este texto tiene como objetivo evidenciar que el imperativo del ajuste fiscal impuesto por las finanzas -iniciado aún durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y profundizado en el gobierno de Michel Temer- no solo permanece presente en la gestión del tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), sino que está perjudicando la continuidad de importantes políticas sociales y el enfrentamiento de las principales cuestiones económicas, sociales y ambientales del país.

Para esto, en la primera parte, describimos la trayectoria que llevó a la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 95 (que congeló el gasto público federal por veinte años, llamada Techo de Gasto), tanto desde el punto de vista de la legislación presupuestaria como del debate político e ideológico, y presentamos las principales características de ese régimen fiscal. En la segunda parte, tratamos el Nuevo Marco Fiscal (nombre por el cual se conoce el nuevo régimen fiscal introducido en el tercer gobierno de Lula) y lo comparamos con el Techo de Gasto. Por último, analizamos la nueva propuesta de ajuste fiscal -conocida como “Paquetazo”-. Su principal característica es oponerse a los avances consagrados por la Constitución de 1988, denotando la dificultad de que lo social sea prioritario en el actual gobierno. Si antes el Marco Fiscal, en su implementación y gestión, estaba comprometiendo la salud pública y las políticas sociales dirigidas a la población más pobre y desprotegida del país, hoy se trata de extinguir derechos mínimos que fueron introducidos en la Carta Magna como fruto del proceso de redemocratización del país en los años 1980. Actualmente, la supremacía del control del gasto público y de la búsqueda de superávits primarios se ha usado como argumento para la consideración de una nueva reforma de las jubilaciones.

Las propuestas que están siendo ventiladas, además de significar un retroceso en el campo de los derechos sociales, agravarían la situación de pobreza y de desi-

gualdad de ingresos de la mayoría de la población brasileña. Ese es el caso del valor mínimo de los beneficios, sean previsionales, asistenciales o relativos al seguro de desempleo. Por la legislación aún vigente, su valor corresponde a un salario mínimo. La propuesta de desvincular el piso de los beneficios del salario mínimo y, al mismo tiempo, frenar la valorización en términos reales de este último, implicará un aumento de la pobreza y de la desigualdad. Como es sabido, todas las investigaciones ya realizadas sobre el impacto de la valorización del salario mínimo sobre esos indicadores mostraron su alta efectividad, indicando que constituía un poderoso instrumento garante y redistribuidor de renta.

La investigación se apoya en la legislación pertinente, en la ejecución del presupuesto de la Unión, en los documentos síntesis de las propuestas de reformas (entre ellos el Punteo para el Futuro y lo que ha sido divulgado por los diversos ministerios de gobierno) y en los embates públicos que indican la prevalencia del impedimento del gasto, incluso cuando la acción constituye una emergencia desde el punto de vista social.

El texto está estructurado en dos partes, además de esta presentación y las consideraciones finales. Primero, se recuperan los principales hitos que pavimentaron el hecho de que la austeridad fiscal fueraalzada como prioridad total, convirtiéndola en una política de Estado. Ya en la segunda parte se analiza el régimen fiscal que rige en el tercer gobierno de Lula, en el que se destacan tanto las diferencias en relación con la Enmienda Constitucional n° 95 como sus continuidades.

El proceso de construcción de la supremacía de la cuestión fiscal

En Brasil, la premisa soberana de que el gasto público debe ser lo más bajo posible y que, en consecuencia, la ejecución presupuestaria no puede registrar déficit fue el resultado de un largo proceso. La adopción de esa hipótesis, alzada a verdad incuestionable y reproducida cotidianamente en los medios del país y en el discurso de la inmensa mayoría de los políticos y técnicos, tuvo su proceso iniciado aún en los años 1980, durante el debate constituyente que resultó en la Constitución de 1988.

Como es sabido, esa constitución representa el corolario del proceso de redemocratización del país, y no fue por casualidad que Ulysses Guimarães, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988), la llamara Constitución Ciudadana. De hecho, su texto, entre otros aspectos, implicó grandes avances en el campo de la protección social. Bajo el nombre general de seguridad social (SS), esa protección comprende la previsión social, la asistencia social y el sistema público de salud, organizado a partir de ella en el sistema único de salud (SUS) y de carácter público y universal. A esa protección, aunque no integrando la SS, se suma el seguro de desempleo. Este, que fue creado en 1986, pasó a tener recursos definidos y a organizarse en un fondo propio (Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)).

De manera resumida, los principales avances introducidos por la Constitución de 1988 fueron: concesión de los mismos derechos entre trabajadores urbanos y rurales, de modo que no hubiese modalidad de riesgo que no les fuera aplicada a estos últimos; introducción del acceso universal a la salud pública y, por derivación, el entendimiento de que la garantía de ese acceso es un deber del Estado. En otro plano, y tan importante como los demás avances, la Constitución definió que el piso del beneficio -no importando si previsional, asistencial o relativo al seguro de desempleo- no podría ser menor que el salario mínimo (SM). En otras palabras, incluso si el cálculo del beneficio (en el caso de la jubilación) generara un valor inferior al SM, se concedería un beneficio de 1 SM.

Para entender la importancia de ese dispositivo, es preciso comprender la distribución de ingresos en Brasil: por un lado, el rango de opciones entre la menor y la mayor renta es uno de los mayores del mundo y, por otro, existe extrema concentración de la renta en los segmentos de menores ingresos. Sobre esto, así lo afirma el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), al divulgar los resultados del análisis de las condiciones de vida de la población brasileña en 2023:

La media tiene por característica ser influenciada por valores extremos, lo que, en un contexto de distribución muy desigual de los ingresos, termina elevando el ingreso medio en Brasil por influencia de los altos ingresos en los estratos superiores. La mediana remite a un indicativo más cercano a la realidad de gran

parte de la población brasileña, siendo equivalente a la mitad de la distribución, o sea, el ingreso mediano domiciliar per cápita es aquel correspondiente a lo que hasta la mitad de la población tiene acceso. En Brasil, el ingreso domiciliar per cápita mediano equivalía al 63,7% del ingreso medio y fue de R\$ 1177, en 2023, inferior, por lo tanto, al valor del salario mínimo nacional vigente en aquel año (R\$ 1320). (IBGE, 2024: 45)

La ampliación de los derechos del texto constitucional sufrió críticas y ataques de varias procedencias, pero el destaque quedó por cuenta de la declaración del entonces presidente de la República, José Sarney. Este, el 26 de julio de 1988, habló veintiocho minutos en cadena nacional de radio y televisión, defendiendo que el Estado brasileño no tenía cómo financiar los nuevos derechos y que el país quedaría ingobernable (Redacción *Folha de São Paulo*, 1988: A6). Veinte años después, en una entrevista publicada por la *Agencia Senado* el 12 de septiembre de 2008, José Sarney mantenía esa posición.

En verdad, la Constitución de 1988, especialmente en el capítulo referente a la protección social, estaba a contramano de lo que ya estaba siendo gestado en el plano internacional. La crisis de mediados de los años 1970, que evidenciaba el agotamiento relativo de la acumulación fundada en la organización fordista, creó las condiciones para que el paradigma que fue dominante en las políticas públicas desde el final de la Segunda Guerra Mundial, es decir, el paradigma keynesiano, fuera cuestionado. Lo mismo respecto del papel actuante del Estado en materia económica y social. En su lugar, pasó a defenderse y adoptarse su opuesto, que se conoció y se conoce como neoliberalismo. En realidad, el neoliberalismo es la expresión política e ideológica de los intereses del capital a interés,¹ el cual ocupó el lugar del capital comprometido con la producción de mercancías que dominó después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

110

En octubre de 1988, cuando fue promulgada la nueva Constitución en Brasil, los intereses del capital a interés ya habían promovido cambios sustantivos, principalmente en los países que capitanearon ese proceso (Estados Unidos e Inglaterra). En noviembre de 1989 ocurrió la reunión que dio origen a las orientaciones

¹ Nombrado como capital financiero entre aquellos que no siguen la tradición marxista.

conocidas como Consenso de Washington. Esas orientaciones, al ser plenamente adoptadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), permitieron una rápida difusión de los principios neoliberales, especialmente en los países con problemas de deuda externa.² Su renegociación tenía como prerrequisito el cumplimiento de metas elaboradas con base en el pensamiento neoliberal, tales como disminución del tamaño del Estado y reducción de su injerencia en asuntos económicos y sociales. Su fundamento derivaba del entendimiento de que este, no importando su área de actuación, era ineficiente y que, por tanto, debería retirarse y dar espacio para que el sector privado actuase. En cuanto a la injerencia del Estado, atribuida como proteccionista y provocadora de desequilibrios, debería ser sustituida por casi una inacción, dejando que “las fuerzas del mercado” actuaran y, así, se alcanzara el equilibrio.

El proceso de dominación del pensamiento neoliberal fue, como no podría dejar de ser, desigual entre los países. En Brasil, a pesar de ser un país dependiente y con problemas de todo orden, ese proceso fue largo y aún no se ha completado.³ Comenzó en el gobierno de Fernando Collor (15/3/1990-2/10/1992),⁴ que abrió la Bolsa a los “inversionistas” extranjeros, extinguió mecanismos de protección de sectores de la industria nacional, liberó las importaciones y, principalmente, dio inicio a la privatización del patrimonio público. Pero fue bajo el comando del presidente FHC (1/1/1995-1/1/2003) que hubo avances significativos, no solo con relación a la venta del patrimonio público, sino también respecto de la legislación

² Eso no significa que, resuelto el problema de la deuda externa, sus orientaciones hayan cesado de parte de los responsables de la política económica de los países.

³ Para señalar las razones de esto, al menos las más importantes, sería necesario otro estudio que tuviese en cuenta aspectos políticos, económicos y sociales. En el intento de avanzar, al menos dos hipótesis, llamo la atención sobre el hecho de que, desde el punto de vista político, nuestra historia no registra rupturas fuertes o tan fuertes como las que ocurrieron en otros países de América Latina, siendo en general resultado de acomodaciones de intereses. Además, estructuras e instituciones creadas durante la dictadura, como el sistema previsional, constituyen un obstáculo para su privatización (tal como se hizo en Chile y en varios países de América Latina y el Caribe): el costo de la transición es absolutamente prohibitivo. En su lugar, y no solo con relación a esa política, se mantiene lo que existe (debilitado y siempre bajo ataque) y, al mismo tiempo, se desarrolla su alternativa (dirigida a los segmentos de renta alta y media alta).

⁴ Tras su renuncia, para evitar el proceso de destitución, fue reemplazado por Itamar Franco.

atinente a las cuentas públicas. Sobre la privatización, Marques y Nakatani (2013: 280) resumen así el período 1990-2002:

El proceso de privatización puede dividirse en dos períodos: 1990-1994 y 1995-2002. Durante el primero, que abarca a las administraciones Collor de Mello e Itamar Franco, se privatizaron 33 empresas, con preponderancia para el sector siderúrgico (64%) y el petroquímico (22%), resultando en 11.874 millones de dólares (producto de ingresos por ventas y transferencia de deuda). En el segundo período, pasaron al sector privado³⁵ empresas, entre las cuales se cuenta Companhia Vale do Rio Doce, resultando en 93.424 millones de dólares. Precisamente durante ese segundo período, sucede que, además de los sectores ya afectados, se incluye el sector eléctrico, el financiero y las concesiones en las áreas de transporte, carreteras, saneamiento, puertos y telecomunicaciones. En esta segunda fase, las empresas afectadas pertenecían a los sectores de infraestructura y servicios (un 80%: eléctrico, telecomunicaciones, transporte, portuario, financiero, gas y saneamiento e informática), y a la industria (un 14%: petroquímica, petróleo y minería). Un 6% de empresas correspondía a diversos sectores de actividades en que el Estado tenía una participación minoritaria. Con relación al sector de petróleo, si bien a Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) aún se la considera una empresa estatal, en el año 2000 se vendió una cantidad de acciones ordinarias en el mercado nacional que excedía el mínimo necesario para el mantenimiento del control accionario por parte del Estado y en 2001 se hizo lo propio con acciones preferentes nominativas en el mercado internacional.

En relación con la legislación, el primer destaque fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal el 4 de mayo de 2000. Antes de eso, sin embargo, ya en la Constitución de 1988 fue introducida la llamada Regla de Oro. Esta constituye un conjunto de dispositivos legales; entre ellos, se destacan la prohibición de que el gobierno contraiga deudas para pagar gastos corrientes, como salarios, beneficios de jubilación, cuentas de luz y otros costos de funcionamiento de la maquinaria pública; y la prohibición de que los ingresos financieros oriundos del endeudamiento (operaciones de crédito) sean superiores a los gastos de capital. Así, aunque la cuestión fiscal no fuera explícitamente central en el momento de la constituyente, ya se hicieron presentes restricciones con relación al endeudamiento público y su

refinanciación. Puede decirse que, en la época, la preocupación estaba particularmente centrada en la evolución de los gastos corrientes.

Ya la Ley de Responsabilidad Fiscal es más abarcadora y detallada, estableciendo normas y criterios para la gestión de las finanzas públicas. Tal como se desprende de su artículo 1, busca la transparencia de la gestión, el equilibrio fiscal, la planificación y el combate a la corrupción (Presidência da República, 4/5/2000). A ella están sometidos todos los entes, es decir, Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Entre sus medidas, se destaca el establecimiento de límites para el gasto con personal y para el endeudamiento público. El límite establecido para el gasto con personal varía entre los entes, siendo: en la Unión, 50% del ingreso corriente líquido (RCL); en los Estados y en el Distrito Federal, 60% del RCL; y en los Municipios, 60% del RCL. En algunos grandes municipios del país, esa restricción facilitó que acciones y servicios de ciertas actividades pasaran a ser administradas por organizaciones sociales (como es el caso de la salud en el Estado de São Paulo) y por el sector privado mediante convenio (guarderías en la ciudad de São Paulo).⁵ En otras palabras, permitió que políticas públicas fueran implementadas y administradas a partir de los principios del sector privado de la economía. El adjetivo “sociales” en organizaciones sociales constituye apenas un adorno, puesto que están regidas por la lógica del mercado y no por los principios y objetivos de las políticas públicas que, en teoría, deberían garantizar.

El siguiente paso en la construcción de un régimen fiscal, que tuvo como objetivo frenar totalmente el nivel del gasto o incluso disminuirlo, ocurrió apenas en 2016. Con esto no se está desconsiderando que, durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y de Dilma Rousseff (especialmente en su corto segundo mandato), hubo contingencias expresivas. Ocurre que la preocupación de este artículo está más allá de la gestión circunstancial o momentánea. Se trata de verificar el proceso de construcción institucional o del cuerpo legal de ese control,

⁵ Aunque no está relacionado con la gestión presupuestaria, es importante mencionar que, el 18 de enero de 1999, Brasil pasó a adoptar el tipo de cambio flotante. El cambio del tipo de cambio fijo al flotante es uno de los componentes mencionados en la literatura como las tres D de la desregulación. En este caso, se trata de permitir el libre flujo de entrada y salida de “capitales” (Chesnais, 2005).

lo que, en teoría, tiene vocación de constituirse en política de Estado y no de gobierno.

El 29/10/2015, cuando Dilma Rousseff aún era presidenta, fue lanzado por la Fundación Ulysses Guimarães, del entonces Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el documento “Un puente para el futuro”. Ese documento presenta, para todas las áreas, visiones y propuestas de cuño neoliberal. En el caso del gasto público, considerando un diagnóstico de que este estaría incontrolable, proponía, entre otras “sugerencias”:

- a) Construir una trayectoria de equilibrio fiscal duradero, con superávit operacional y la reducción progresiva del endeudamiento público.
- b) Establecer un límite para los gastos de funcionamiento inferior al crecimiento del PIB, mediante ley, tras eliminarse las vinculaciones y las indexaciones que encorsetan el presupuesto.
- c) Alcanzar, en un máximo de tres años, la estabilidad de la relación deuda/PIB y una tasa de inflación en el centro de la meta del 4,5%, que juntos propiciarán tipos de interés básicos reales en línea con una media internacional de países relevantes -desarrollados y emergentes- y un tipo de cambio real que refleje nuestras condiciones relativas de competitividad.

Aquí se destacaron solamente las “sugerencias” relativas al gasto público, cuyo contenido, en parte, es curiosamente similar a lo que el tercer gobierno de Lula implementará en 2023 mediante el Nuevo Marco Fiscal, lo que exploramos más adelante.

Tras destituir a Dilma Rousseff definitivamente de la presidencia de la República el 31 de agosto de 2016, poco más de cuatro meses fue el tiempo que se demoró (16 de diciembre de 2016) para que se aprobara un nuevo régimen fiscal, la Enmienda Constitucional nº 95 (EC95). A partir de ese momento, e inscrito en la Constitución de la Nación, el gasto real del gobierno federal quedó congelado por veinte años (el tiempo de una generación), habiendo sido prevista una reevaluación solamente en diez años. El contenido de ese régimen fiscal no tiene paralelo en ningún otro país: por el tiempo de duración previsto, por el hecho de no incluir el

servicio de la deuda pública y por sujetar las despesas sociales a esa norma (Marques y Andrade, 2016).

Entre 2017 y el 31/8/2023, cuando fue aprobado el Nuevo Marco Fiscal, la EC95, llamada en los medios Techo de Gasto y por los sectores progresistas y por la izquierda Techo de la Muerte, rigió apenas parcialmente. En el primer año, fruto de la negociación para garantizar su aprobación, los recursos destinados a la salud pública incluso aumentaron (Marques y Ferreira, 2023), pero las demás áreas sociales ya sufrieron las primeras consecuencias del congelamiento. A partir de 2019, ya en el gobierno de Bolsonaro, el nuevo régimen fiscal se volvió “letra muerta” en función del cuadro sanitario del país. No cabe duda de que, dada la pandemia de covid-19, no había cómo mantener el nivel del gasto público congelado.⁶ Como es sabido, la inyección de nuevos recursos fue mundial. Estados Unidos destinó un monto correspondiente al 11,8% de su PIB, Japón 11,3% y Alemania y Brasil 8,3%. Por razones que se discuten en otro lugar, era imperativo poner recursos a disposición: para enfrentar la pandemia, para garantizar niveles de renta y empleo y mantener parte de la demanda agregada, para inyectar liquidez en la economía, etc. (Marques *et al.*, 2021).

El Nuevo Marco Fiscal y lo social bajo ataque en el tercer gobierno de Lula

En 2023, Lula aprobó un nuevo régimen fiscal, el Nuevo Marco Fiscal. Este se materializa en la Ley Complementaria (LC 200/23)⁷ que sustituyó a la Enmienda Constitucional (EC) n° 95/2016. En rigor, como puede verse en sus parámetros, hubo flexibilización respecto del Techo de Gasto, pero la primacía de su control se mantuvo y se profundizó. Además, es notable la semejanza respecto de la propuesta de “Un puente para el futuro”, al estipular la evolución del gasto como una proporción del PIB, de forma de generar, a lo largo del tiempo, superávits.

⁶ Durante el gobierno de Bolsonaro hubo otras circunstancias en las que no se respetó el “techo” de gasto. Para más detalles, ver Schreiber (17/11/2022).

⁷ La Ley Complementaria requiere mayoría absoluta del Congreso para ser aprobada y debe ser sancionada por la presidencia de la República. En cambio, la Enmienda Constitucional requiere tres quintos del Congreso, con dos rondas de votación en cada cámara, y es promulgada por el Congreso. Desde este punto de vista, la Ley Complementaria es más fácil de modificar.

Cuadro 1. Parámetros del Nuevo Marco Fiscal	
I. Resultado primario	1. Definición del objetivo para 2023 y los tres años siguientes (-0,5%; 0,0%; 0,5% y 1,0%).
	2. Adopción de intervalos de tolerancia en las metas, de modo que el resultado primario podría estar 0,25 puntos porcentuales del PIB por encima y por debajo de la meta definida.
II. Evolución del gasto	1. Crecimiento del gasto real limitado al 70% de la variación real de los ingresos primarios acumulados en 12 meses.
	2. Crecimiento real del gasto primario limitado al rango del 0,6% anual y al 2,5% anual, es decir, no puede crecer más del 2,5% anual y no menos del 0,6%.
	3. Quedan excluidos de estas normas el Fondo Constitucional del Distrito Federal y el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica.
III. Sanción en caso de incumplimiento de las normas	1. el crecimiento real de los gastos primarios deberá reducirse al 50% en el año siguiente.
IV. Inversiones Públicas	1. Establecimiento de un piso presupuestario, que no necesariamente es exigible.
	2. En caso de que el resultado primario supere el rango objetivo, se permitirá la utilización de parte de estos recursos excedentes para inversiones

Fuente: elaboración propia

Para intentar alcanzar el déficit cero previsto para 2024, el gobierno hizo un estricto control de las despesas, posponiendo al máximo su ejecución, incluso aquellas de carácter social y dirigidas a los más pobres, en particular respecto del Programa Bolsa Familia, considerado el buque insignia de la política social desarrollada por Lula desde su primer gobierno. A comienzos de enero de 2025, se divulgó que el resultado de 2024 fue un déficit de apenas 0,1% del PIB.

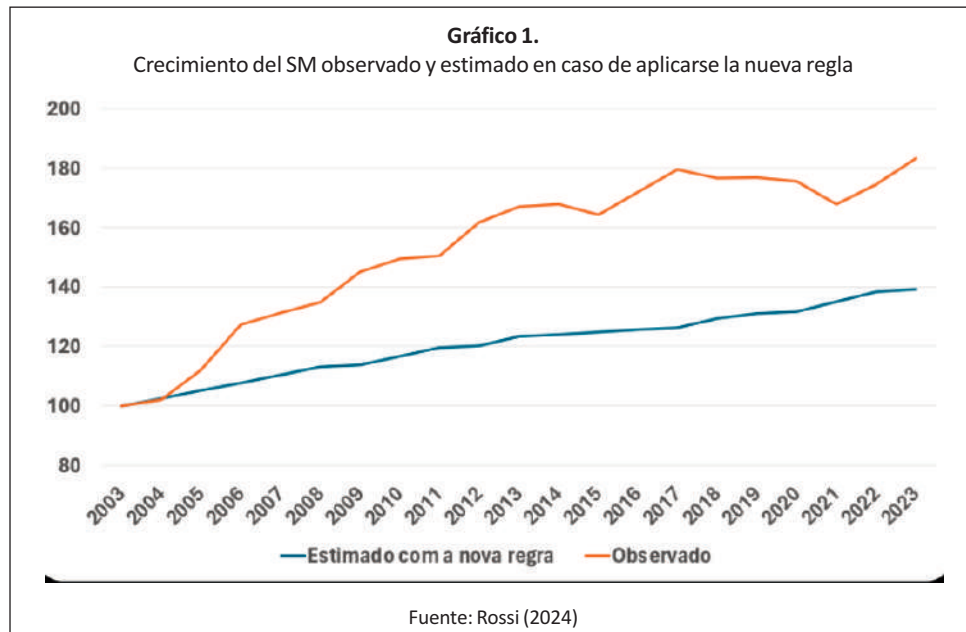
A finales de noviembre de 2024, el gobierno de Lula presentó un conjunto de medidas con el objetivo de reducir el gasto público en R\$ 70 millones en los próximos dos años. Su objetivo era garantizar las metas de resultados primarios expresadas en el Nuevo Marco Fiscal para 2025 y 2026. De ese conjunto de

propuestas, destacamos apenas tres, pero que son de suma importancia, pues afectan directamente a la población más pobre del país.

- a) Cambio en la política de valorización del salario mínimo (SM). En 2023, en su tercer gobierno, Lula retomó la política de valorización del salario mínimo que había sido completamente interrumpida por Bolsonaro. Esa política consistía en aumentar el SM considerando la inflación del año anterior y el crecimiento real del PIB de los dos últimos años. En sus primeros gobiernos, todos los estudios mostraron que esa política fue el principal instrumento para disminuir la desigualdad entre los ocupados y para aumentar la renta de los más pobres (dado que las jubilaciones y el seguro de desempleo tienen el SM como piso, que el beneficio asistencial -Prestación de Pago Continuo (Benefício Prestação Continuada (BPC))- es de 1 SM, y que el aumento del SM afecta positivamente la base de la pirámide salarial). Esa política fue resultado de una amplia movilización de los trabajadores, quienes realizaron tres marchas a Brasilia para que los poderes Legislativo y Ejecutivo reconocieran la importancia social y económica de su adopción. A partir de 2007, la valorización del SM se volvió permanente, siendo interrumpida en los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro. Así, si de 2003 a 2017 el SM se valorizó en 77,1%, en los años siguientes se aplicó solamente la variación de la inflación pasada. Por eso, fue con enorme sorpresa que los trabajadores vieron al Ejecutivo defender que la regla de valorización del SM (crecimiento real por el PIB de los dos últimos años, más la inflación) debería estar sometida al techo del marco fiscal, esto es, de, como máximo, 2,5%.
- b) Abono salarial. En la época, el abono consistía en 1 SM pagado anualmente a los trabajadores del mercado formal que ganaban hasta 2 SM. La propuesta, que acabó siendo aprobada, fue disminuir, a lo largo del tiempo, el criterio de acceso a 1,5 SM.
- c) Prestación de Pago Continuo. Pagado a personas de 65 años o más y a personas con discapacidad con renta *per cápita* familiar igual o inferior al 25% del SM. La propuesta del Ejecutivo fue incluir, en el cálculo de la renta *per cápita*, la renta de los cónyuges y parejas que no cohabitan y la renta de los hermanos, hijos e hijastros que viven juntos (no, apenas, los solteros).

Con estas y otras propuestas, la adhesión a la idea de la primacía del déficit cero se presenta, ahora, en otro nivel, afectando directamente políticas dirigidas a los más pobres. En el caso de la adopción de la nueva regla del salario mínimo (SM), la pérdida es sustantiva. Para hacerse una idea, si esta hubiera estado en vigor de 2003 (cuando inició el primer gobierno de Lula) a 2023, la valorización del SM ocurrida durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) habría sido de apenas 25% (es lo que muestra el gráfico 1). Además, es preciso recordar que la política de valorización del salario mínimo, tal como se hacía antes de ese cambio, era uno de los puntos más destacables del programa del PT y de los discursos de sus principales representantes. Se trataba, por un lado, de recuperar la pérdida ocurrida en los gobiernos que precedieron al primer gobierno de Lula; por otro, de reconocer el impacto de la valorización en la vida de millones de brasileños, activos o jubilados.

Para tener una idea del tamaño de los afectados por esa política, en diciembre de 2003, en la asistencia se pagaron, a título de Prestación de Pago Continuo,



5.723.715 beneficios, siendo 3.136.880 por discapacidad incapacitante para el trabajo y 2.586.835 por edad; ya en la previsión, se pagaron 26.015.761, siendo 16.048.657 en el medio urbano y 9.967.104 en el medio rural.

Cabe registrar que, del lado de los francamente neoliberales, alineados especialmente a los intereses del mercado financiero, esos cambios se entienden como insuficientes para promover “la estabilidad macroeconómica del país y crear las condiciones adecuadas para el crecimiento socioeconómico”.⁸ Están en todo momento defendiendo la realización de una nueva reforma previsional, la desindexación del piso de los beneficios al salario mínimo e incluso proponiendo que este último sea congelado por algunos años.

Consideraciones finales

El proceso por el cual el pensamiento neoliberal pasó a determinar la política fiscal y monetaria en Brasil abarca décadas.⁹ Comenzó con la apertura de la Bolsa al capital extranjero, prosiguió con la venta de los activos públicos (mediante las privatizaciones de los años 1990), continuó con el establecimiento de reglas para la ampliación del gasto (solo posible con la definición de nuevos recursos) y la prohibición de que los gastos corrientes fueran financiados con títulos públicos y prosiguió con la realización de reformas en el campo de las jubilaciones tanto de

⁸ Fragmento extraído del preámbulo de la Ley Complementaria 200/23.

⁹ Aunque este texto no se ha centrado en la tasa de interés, es importante destacar que esta es crucial en la economía brasileña. En diciembre de 2024, con una inflación anual del 4,71%, la tasa Selic (que remunera parte de los títulos públicos y sirve como referencia en la economía) se situaba en el 12,25%, y el Comité de Política Monetaria, en su última reunión, anunció dos aumentos adicionales para principios de 2025. En octubre de 2025, cuando este texto estaba siendo finalizado, la tasa Selic alcanzaba el 15%. Al mismo tiempo, la inflación esperada para el año era del 5,05%. Tanto la tasa básica de interés como el tipo de cambio son resultado de la orientación del Banco Central. Este, aunque se declara independiente, actúa constantemente en concordancia con las posiciones del llamado “mercado”, nombre con el que se designan las finanzas. Para este segmento y por extensión para el Banco Central todo es motivo para aumentar la tasa de interés: si hay presión inflacionaria, sin importar si es de oferta y no de demanda, se debe subir la tasa; si el PIB crece algo por encima de lo esperado por el mercado, se debe subir la tasa, y, finalmente, se considera necesario subir la tasa porque la deuda pública es elevada y el “mercado” estima que su trayectoria de expansión se mantendría e incluso se profundizaría.

los trabajadores del sector privado como del público. Esas primeras medidas ocurrieron particularmente durante el gobierno de FHC, pero tanto Lula como Dilma no las revirtieron cuando asumieron el gobierno, aunque fuera parcialmente. Al contrario, en su primer gobierno, Lula hizo aprobar cambios en las jubilaciones de los funcionarios públicos, exactamente en los aspectos en los que FHC no había sido exitoso.

El segundo gran momento del avance del neoliberalismo sobre la definición de la política fiscal ocurrió en diciembre de 2016, en el gobierno de Michel Temer, quien asumió la presidencia de la República durante la destitución de Dilma Rousseff. A partir de ese momento, e inscrito en la Constitución, el gasto público quedó congelado por veinte años. A diferencia de otros países, el servicio de la deuda pública no estaba ahí comprendido y, también a contramano de otras experiencias, el gasto social estaba sujeto a ese congelamiento. Ese mecanismo se conoce como “Techo de Gasto”. Tuvo como consecuencia desorganizar el aparato del Estado y, entre los sectores más afectados por la contención de recursos, se destacaron la educación y la salud públicas. En el ámbito de la educación, se congelaron los salarios, no se realizaron concursos de ingreso, se recortaron becas y se dejó al abandono el mantenimiento, afectando la limpieza, el agua y la electricidad. En salud, actividades de todo tipo se vieron comprometidas, obstaculizando la realización de sus acciones y servicios.

En el tercer gobierno de Lula, la primacía de la cuestión fiscal se mantuvo, como vimos. Aunque el Nuevo Marco Fiscal presenta un grado de flexibilización respecto del Techo de Gasto, contempla la expansión de las despesas por debajo del desempeño del PIB y busca la promoción de superávits primarios. Estos, como es sabido, están dirigidos al pago del servicio de la deuda pública. Contradictoriamente, la evolución de la tasa de interés eleva el servicio de la deuda.

El ajuste fiscal realizado mediante los cambios relatados arriba recayó o fue dirigido a sectores con menor poder de negociación, afectando particularmente importantes políticas sociales. Además de alterar la regla de acceso al Abono Salarial, afecta el piso de la Prestación de Pago Continuo, de la Previsión Social y del Seguro de Desempleo. Hubo una clara adhesión a la primacía de déficits y superávits cero que pasa a presentarse en otro nivel, afectando directamente las

políticas dirigidas a los más pobres, lo que venía siendo considerado una marca registrada de los gobiernos petistas anteriores. En otras palabras, la adhesión a la tesis de la austeridad, embutida en el Nuevo Marco Fiscal, se reveló plenamente.

Bibliografía

Chesnais, F. (2005). “O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos”. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências*. San Pablo: Boitempo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2024). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024*. Río de Janeiro: IBGE. Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102144.pdf>.

Marques, R. M. y Andrade, P. (2016). “Democracia burguesa e dominância do capital portador de juros: apontamentos sobre processos em curso no brasil”. *Revista o Olho da História*, nº 24. Disponible em: <https://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/12/rosamaria-1.pdf>.

Marques, R. M., Guedes Leite, M., Berwig, S. E. y Álvares Depieri, M. (2021). *Pandemias, crises e capitalismo*. San Pablo: Expressão Popular.

Marques, R. M. y Nakatani, P. (2013). “El capital ficticio y los capitales extranjeros en Brasil”. En Estay, J., Morales, J. y Marques, R. M., *Desarrollo y crisis en el capitalismo*. Puebla, México: BUAP/UNAM. Disponible en: <https://ru.iiec.unam.mx/2416/2/Desarrollo%26CrisisImp10dic13.pdf>.

Marques, R. M., Ferreira, M. y Ribeiro, J. (2023). “O financiamento do SUS no enfrentamento da pandemia de covid-19”. *Revista de Economia Política*, vol. 43, nº 2, 465-479. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9cxf8wsr3phbdxwyyjyc37d/?format=html&lang=pt>.

Redacción *Folha de São Paulo* (27/7/1988). “Sarney diz na TV que Carta deixa país ‘ingovernável’”. *Folha de São Paulo*. Disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bi>

tstream/handle/id/120240/1988_26%20a%2031%20de%20julho_032.pdf?sequence=3.

Presidência da República (4/5/2000). *LEI COMPLEMENTAR Nº 101*. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Schreiber, M. (17/11/2022). “Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo”. *BBC News Brasil*. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>.

Rossi, P. (28/11/2024). “Se a regra do salário-mínimo do pacote valesse desde 2003?...”. @pedrorossi. Disponible en: <https://x.com/pedrolrossi/status/1862187681599336694>.

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



La Revista **Perspectivas de Políticas Públicas** es editada desde 2011 por el **Departamento de Planificación y Políticas Públicas** de la **Universidad Nacional de Lanús**

con periodicidad semestral 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.

La Revista está catalogada "Nivel 1" por el CAICYT. Indexada en LATINDEX, LATINREV, EBSCO, REDIB, CLASE, DIALNET.

Para enviar artículos:
revistapolpublicas@gmail.com
<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas>

Vol. 15, Nro. 29. Julio - diciembre 2025

Director de la Revista: Carlos M. Vilas.



ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Dirección Postal: 29 de septiembre 3901 1826
Remedios de Escalada Pcia. de Buenos Aires, Argentina Tel: (+54 11) 5533-5600 int. 5138 / Canjes: int. 5225

MACROECONOMÍA ARGENTINA

El capital concentrado en la Argentina. Un análisis a partir de los datos de la Encuesta de Grandes Empresas del INDEC (1993-2023)

Esteban Ezequiel Maito

Páginas 9 a 46

Resumen

En el artículo se analiza el desenvolvimiento de los mayores capitales productivos del país a partir de la Encuesta de Grandes Empresas del INDEC desde 1993 hasta 2023. Se realizan diversos análisis de largo plazo para una serie de variables como la producción, la productividad laboral, el empleo, los costos de producción y la distribución funcional. Adicionalmente, se incluyen nuevos indicadores relativos a la evolución de la masa de ganancias y la inversión de estos capitales, incluyendo las descomposiciones de estas variables que permiten introducir elementos novedosos para el análisis.

Abstract

Concentrated capital in Argentina: An analysis based on data from INDEC's Survey of Large Enterprises (1993–2023)

This article analyzes the development of the country's largest productive capitals based on the Survey of Large Enterprises (ENGE) conducted by INDEC from 1993 to 2023. Various long-term analyses are performed for a series of variables such as production, labor productivity, employment, production costs, and functional distribution. Additionally, new indicators are included regarding the evolution of the mass of profits and the investment of these capitals; the decomposition of these variables introduces novel elements to the analysis of the period.

ECONOMÍA AGRARIA

Procesos de transformación y concentración de la ganadería bovina en la Provincia de Salta

Raúl Paz, Laura María Califano y Fernando Echazú

Páginas 47 a 70

Resumen

En el artículo se examinan los procesos de transformación y concentración agraria en la ganadería bovina de la Provincia de Salta durante el período 2012-2024. A partir de información proveniente de censos agropecuarios y registros oficiales (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)). Los nuevos datos reflejan una estabilidad en el stock bovino, sin crecimiento, y una disminución sostenida del número de establecimientos, evidenciando una creciente concentración territorial y productiva. Se aplica el índice de Gini para analizar la distribución y cambios de los tipos de actores ganaderos y sus formas de producción.

Abstract

Processes of transformation and concentration in cattle ranching in the Province of Salta

This article examines the processes of agrarian transformation and concentration within the cattle industry in the Province of Salta during the 2012–2024 period. Drawing on data from agricultural censuses and official records—including the National Institute of Statistics and Censuses (INDEC), the Secretariat of Agriculture, Livestock, and Fisheries (SAGyP), and the National Service for Agri-Food Health and Quality (SENASA)—the findings reveal a stagnation in cattle stocks and a sustained decline in the number of farms. These trends indicate an increasing territorial and productive concentration. The Gini index is applied to analyze the distribution and shifts among different types of livestock actors and their production methods.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Tomas de posición estatales y corporativas en torno a la salud y seguridad laboral en la minería metalífera. El caso de una mina en la Provincia de San Juan

Eliana G. Funes y Julio César Neffa

Páginas 71 a 104

Resumen

El tratamiento de la salud y seguridad laboral en los yacimientos mineros metalíferos en la Argentina se da en un marco institucional producto de un proceso histórico marcado por la relación asimétrica entre capital y trabajo. En este artículo se realizará un recorrido sobre las tomas de posición del Estado, como puntapié para analizar a su vez las políticas corporativas. Se tomarán, como estudio de caso de estas últimas, las políticas corporativas en el yacimiento más grande de la Provincia de San Juan. Se parte de la hipótesis de que la retracción del Estado en la regulación de la salud laboral permite la consolidación de la hegemonía empresarial. Con una mirada enfocada en el costo y el beneficio, los sistemas de gestión de calidad buscan moldear las subjetividades y trasladar la responsabilidad sobre la salud y seguridad sobre las personas trabajadoras. Además, la tercerización de los servicios de prevención agudiza el conflicto entre salud laboral y acumulación.

Abstract

State and corporate stances on occupational health and safety in metal mining: The case of a mine in the Province of San Juan

The management of occupational health and safety (OHS) in metal mining sites in Argentina takes place within an institutional framework shaped by a historical process defined by the asymmetrical relationship between capital and labor. This article traces the stances adopted by the State as a starting point to analyze, in turn, corporate policies. Regarding the latter, the corporate policies of the largest mining site in the Province of San Juan are used as a case study. The article is based on the hypothesis that the State's withdrawal from regulating occupational health allows for the consolidation of corporate hegemony. Driven by a cost-benefit perspective, quality management systems seek to mold subjectivities and shift the responsibility for health and safety onto the workers. Furthermore, the outsourcing of prevention services exacerbates the conflict between occupational health and capital accumulation.

POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA DE BRASIL

El ajuste fiscal como política de Estado

Rosa Maria Marques

Páginas 105 a 122

Resumen

En este artículo se desarrolla la idea de que la austeridad fiscal ha constituido una política de Estado en Brasil desde la década de 1990. La construcción de mecanismos legales para convertir la austeridad y el equilibrio fiscal en una política de Estado comenzó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y alcanzó su forma definitiva, es decir, su consagración en la Constitución, durante el gobierno de Michel Temer, mediante la Enmienda Constitucional n° 95 (EC95). Además de la discusión sobre este tema, en el artículo se analiza la legislación desarrollada a lo largo del tiempo, con especial atención en la EC95 y la legislación que la sustituyó durante el tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, denominada Marco Fiscal. También se destaca que la restricción del gasto no se diseñó para cubrir el servicio de la deuda pública y que sectores estratégicos como la educación, la salud y el medio ambiente, entre otros, son siempre los primeros en sufrir restricciones presupuestarias. El hecho de que el servicio de la deuda se excluya del esfuerzo por reducir el gasto revela el poder de las finanzas en la determinación de la política económica y la importancia que ha asumido el pensamiento neoliberal en el país. Más recientemente, las políticas sociales dirigidas al segmento de menores ingresos de la población, así como la política de aumento del salario mínimo, considerada el pilar de la política social introducida por Lula durante su segundo mandato, han estado sujetas a restricciones.

Abstract

Fiscal adjustment as a State policy

This article develops the premise that fiscal austerity has constituted a State policy in Brazil since the 1990s. The construction of legal mechanisms to transform austerity and fiscal balance into State policy began during the Fernando Henrique Cardoso administration and reached its definitive form—its enshrining in the Constitution—under Michel Temer's government through Constitutional Amendment No. 95 (EC95). In addition to discussing this theme, the article analyzes the legislation developed over time, with a particular focus on EC95 and the legislation that replaced it during the third term of Luiz Inácio Lula da Silva, known as the Marco Fiscal (Fiscal Framework). The study also highlights that expenditure restrictions were not designed to cover public debt services; instead, strategic sectors such as education, health, and the environment are always the first to face budgetary constraints. The exclusion of debt service from spending reduction efforts reveals the power of finance in determining economic policy and the dominance of neoliberal thought in the country. More recently, social policies targeting low-income segments, as well as the policy of increasing the minimum wage—considered the pillar of the social policy introduced by Lula during his second term—have also been subject to restrictions.



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



EN ESTE NÚMERO

MACROECONOMÍA ARGENTINA

El capital concentrado en la Argentina. Un análisis a partir de los datos de la Encuesta de Grandes Empresas del INDEC (1993-2023)

Esteban Ezequiel Maito

ECONOMÍA AGRARIA

Procesos de transformación y concentración de la ganadería bovina en la Provincia de Salta

Raúl Paz, Laura María Califano y Fernando Echazú

POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DE SALUD EN EL TRABAJO

Tomas de posición estatales y corporativas en torno a la salud y seguridad laboral en la minería metalífera. El caso de una mina en la Provincia de San Juan

Eliana G. Funes y Julio César Neffa

POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA DE BRASIL

El ajuste fiscal como política de Estado

Rosa María Marques

Comprender la realidad para transformarla