

*Estudios / Investigaciones*

## **ABORDAJES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL ARGENTINA**

Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

*Héctor Luis Adriani*  
*María Josefa Suárez*  
*Néstor Murgier*  
(Coordinadores)

**FaHCE**  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y  
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# ABORDAJES DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL ARGENTINA

Procesos, territorios y análisis de casos  
durante el gobierno de la Alianza Cambiemos

*Héctor Luis Adriani*  
*María Josefa Suárez*  
*Néstor Murgier*  
(Coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Federico Banzato

Diseño de tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Editora por P. de Gestión Editorial y Difusión: Leslie Bava

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

©2021 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-2000-3

Colección Estudios/Investigaciones, 75

---

**Cita sugerida:** Adriani, H. L., Suárez, M. J. y Murgier, N. (Coords.). (2021). *Abordajes de la actividad industrial argentina: Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la Alianza Cambiemos*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 75). Recuperado de <https://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/177>

---



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional  
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación**

*Decana*

Ana Julia Ramírez

*Vicedecano*

Mauricio Chama

*Secretario de Asuntos Académicos*

Hernán Sorgentini

*Secretario de Posgrado*

Fabio Espósito

*Secretaria de Investigación*

Juan Antonio Ennis

*Secretario de Extensión Universitaria*

Jerónimo Pinedo

*Prosecretaria de Gestión Editorial y Difusión*

Verónica Delgado

# Índice

Introducción..... 9

## Primera parte. Contexto económico, político y social

Acumulación de capital y relaciones de fuerzas en Argentina:  
El nuevo escenario abierto con el gobierno de Cambiemos  
Gastón Varesi..... 17

La industria en la Argentina neoliberal de la Alianza Cambiemos  
Gabriel E. Merino, Luis Adriani..... 79

Evolución y tendencias del empleo industrial durante  
el gobierno de Cambiemos: Los casos del conurbano  
bonaerense, Rosario, Córdoba y Tierra del Fuego  
María Josefa Suárez, Mariela Cotignola.....115

## Segunda parte. Políticas públicas para el sector industrial

Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina  
Damián Ariel Giammarino .....161

La problemática de la industria de bienes de capital en Argentina  
en el período 2002-2018 y el rol de las políticas estatales.  
Rupturas y continuidades a partir de 2016  
Federico Langard, Diego Arturi, Sebastián Lucero .....183

<u>Los instrumentos no bancarios de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y su impacto en un territorio</u> <u>Patricio Narodowski, Rocío Roche .....</u>	<u>205</u>
--	------------

### Tercera parte. Relaciones de la industria con otros sectores económicos

<u>Territorio y estructura productiva del sector hortícola en el cinturón hortícola platense: Una mirada desde la utilización de insumos industriales</u> <u>Nicolás Andrada .....</u>	<u>251</u>
---	------------

<u>Relaciones entre la producción manufacturera y el turismo rural: Estudio de caso en un pueblo turístico de la provincia de Buenos Aires</u> <u>Fernando Pablo Navarro.....</u>	<u>271</u>
--	------------

### Cuarta parte. Conflictos laborales en el sector industrial del Gran La Plata

<u>El empleo industrial en el Gran La Plata: El impacto de la política económica y un nuevo escenario de conflictos</u> <u>María Josefa Suárez, Julio Andrés Sujatt.....</u>	<u>289</u>
---	------------

<u>Territorialidades y agentes económicos del Complejo Industrial La Plata: De la reestatización de YPF a la reconfiguración neoliberal (2012-2018)</u> <u>Nahuel Mamonde.....</u>	<u>347</u>
---	------------

Quinta parte. Problemáticas y estrategias de actores cooperativos y comunitarios

<u>Fábricas recuperadas y espacio geográfico: El caso de Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina (IMPA)</u> <u>Marcos Bucher.....</u>	<u>369</u>
<u>La Cooperativa Unión Papelera Platense: Una aproximación al conflicto ambiental en torno al vertido de efluentes industriales</u> <u>Santiago Báez .....</u>	<u>395</u>
<u>Cemento, cenizas y chimenea: La dimensión simbólico-identitaria del desarrollo territorial en Pipinas</u> <u>Román Fornesi.....</u>	<u>429</u>
<u>Qué trabajo para qué territorio: Una cooperativa agraria inserta en el agronegocio (2000-2016)</u> <u>José Martín Bageneta.....</u>	<u>473</u>
<u>A modo de recapitulación .....</u>	<u>507</u>
<u>Acerca de los autores .....</u>	<u>511</u>



# Introducción

El libro que presentamos es una compilación que reúne resultados de estudios realizados en el marco del proyecto de investigación “Territorio, actores, redes y cadenas de valor en la actividad industrial”, desarrollado entre los años 2015 y 2018 en el Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (IdIHCS-UNLP/Conicet). Forma parte de una línea de trabajo sobre diferentes aspectos del sector industrial del país que se desarrolla en el CIG desde el año 2005.

El equipo de investigación estuvo integrado por docentes-investigadores, becarios, graduados y alumnos de Geografía, Historia, Sociología, Economía y Turismo. Sus propósitos generales fueron contribuir a la investigación interdisciplinaria de las relaciones entre economía y territorio, y aportar conceptos y metodologías para el análisis de la complejidad de las articulaciones políticas, productivas, culturales, espaciales, sociales e históricas en las que se inscribe la actividad industrial. El equipo adoptó una metodología de acuerdos conceptuales previos a estudios particularizados del sector industrial referidos a mercado de trabajo, políticas públicas y estudios de caso. Estos fueron seleccionados teniendo en cuenta su representatividad en el desarrollo de procesos relevantes a diferentes escalas y las especificidades dadas por sus combinaciones en cada uno de ellos.

El proyecto se basó en una perspectiva que integra las relaciones entre industria y espacio a los procesos de acumulación de capital a

diferentes escalas, a las políticas públicas y a las transformaciones producidas en la estructura socioeconómica del país, particularmente a partir de la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015. Esta perspectiva incluye el reconocimiento de diferentes actores sociales, sus conflictos e inserciones en los subsistemas constitutivos de una economía mixta como lo es la argentina, y un análisis multidimensional e integrador del territorio entendido como condición, instancia y resultado de los procesos sociales. Estos últimos son analizados tomando como eje las dimensiones política y económica a través de conceptos tales como clases sociales, fracciones de clases, bloques de poder, relaciones de fuerzas corporativas, políticas públicas, autonomía relativa del Estado, hegemonía; por ende, conceptos que permiten contextualizar las dinámicas territoriales y sectoriales de la industria en las principales tendencias del período neoliberal dominado por el gobierno de la “CEOcracia” de la Alianza Cambiemos.

Numerosos trabajos como los de Scaletta (2017); Cantamutto, Costantino y Schorr (2018); Wahren, Harracá y Cappa (2018); Cassini, García Zanotti y Schorr (2019); Belloni y Cantamutto (2019) y Mercatante (2019), han aportado al estudio de las principales características socioeconómicas y políticas del período. Los capítulos que aquí se presentan pretenden contribuir a su comprensión desde una perspectiva crítica de la geografía económica.

La exposición de los resultados procuró sistematizar la diversidad de problemáticas, temporalidades y territorialidades abordadas en una secuencia que transita desde lo contextual a lo específico. Fue organizada en catorce capítulos agrupados en cinco partes. En la primera parte se presenta un análisis a escala nacional en tres capítulos que dan cuenta de las dinámicas económicas, sociopolíticas y del mercado de trabajo desde la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos. En “Acumulación de capital y relaciones de fuerza en Argentina: El nuevo escenario abierto con el gobierno de Cambiemos” se estudian las

modificaciones en el régimen de acumulación mediante el análisis de las políticas económicas, las principales variables de la economía y las fracciones de clase. El texto “La industria en la Argentina neoliberal de la Alianza Cambiemos” presenta los principales procesos socio-políticos del período estudiado, poniendo énfasis en la relación entre los diferentes bloques de poder y el sector industrial. Finalmente, en “Evolución y tendencias del empleo industrial durante el gobierno de Cambiemos: Los casos del conurbano bonaerense, Rosario, Córdoba y Tierra del Fuego” se analiza la evolución de los indicadores de la actividad industrial en el marco de la política económica del gobierno nacional y se caracteriza la situación del empleo industrial en los cuatro aglomerados seleccionados.

La segunda parte recopila los resultados de tres estudios que centran su atención en las políticas públicas sectoriales. En “Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina” se realiza una descripción de las diferentes formas de abordar este concepto y se analiza su aplicación a través de la implementación de políticas públicas por parte de diversos organismos estatales durante los períodos neodesarrollista y neoliberal. El texto “La problemática de la industria de bienes de capital en Argentina en el período 2002-2018 y el rol de las políticas estatales. Rupturas y continuidades a partir de 2016” aborda la producción de bienes de capital desde la posconvertibilidad haciendo foco en el rol que jugaron las políticas públicas sectoriales y generales durante el período y sus consecuencias sobre el subsector estudiado. En el tercer capítulo, “Los instrumentos no bancarios de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y su impacto en un territorio”, se estudian el enfoque conceptual, las características del diseño y los presupuestos de las principales políticas de la SEPyME y se analiza el caso de la Unión Industrial del Gran La Plata para evaluar cómo impactan estas políticas en un territorio en particular.

En la tercera parte se destacan los resultados de dos aportes en los que la industria es abordada en su relación con otras actividades

económicas. La vinculación de la industria con la producción hortícola se presenta en “Territorio y estructura productiva del cinturón hortícola platense: Una mirada desde la utilización de insumos industriales”, donde se examinan las transformaciones de la estructura tecnoproductiva del cinturón hortícola del partido de La Plata mediante la incorporación de insumos industriales a la producción. A su vez, en “Relaciones entre producción manufacturera y turismo rural: Estudio de caso en un pueblo turístico de la provincia de Buenos Aires” se establecen las relaciones existentes entre territorio, turismo y actividades productivas manufactureras y se analiza el caso de la localidad de Uribelarrea, en el municipio de Cañuelas, provincia de Buenos Aires.

La cuarta parte incluye dos estudios sobre los conflictos laborales en el sector industrial del Gran La Plata. El primero, “El empleo industrial en el Gran La Plata: El impacto de la política económica y un nuevo escenario de conflictos”, evalúa los efectos de la política económica del gobierno de Cambiemos en el empleo industrial de la región poniendo el acento en las respuestas de los trabajadores. El segundo, “Territorialidades y agentes económicos del Complejo Industrial La Plata. De la reestatización de YPF a la reconfiguración neoliberal (2012-2018)”, se refiere a la reestructuración de la Destilería YPF La Plata, sus efectos posteriores en los trabajadores y la dinámica reciente.

La quinta parte se compone de cuatro estudios específicos sobre las problemáticas que deben afrontar actores cooperativos y comunitarios ante las condiciones estructurales de la economía nacional y las especificidades de las ramas productivas y espacios en los que se inscriben. El capítulo “Fábricas recuperadas y espacio geográfico: El caso de *Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina (IMPA)*” resalta el tipo de relación generada entre esta empresa metalúrgica y el barrio donde se halla situada (Almagro, CABA) a partir de la recuperación de la misma por los trabajadores. En “La Cooperativa Unión

Papelera Platense: Una aproximación al conflicto ambiental en torno al vertido de efluentes industriales” se plantea la relación entre conflicto ambiental y actividad productiva en esta cooperativa situada en la ciudad de La Plata mediante un análisis de los intereses y acciones de los actores directamente involucrados. A su vez, en “Cemento, cenizas y chimenea: La dimensión simbólico-identitaria del desarrollo territorial en Pipinas” se examinan los vínculos que se generaron entre los actores locales alrededor de la evocación de lo que fue la fábrica (cerrada desde el año 2001), lo que ha llevado a crear una identidad territorial cuyos rasgos son compartidos por los habitantes de la localidad. Finalmente, un punto de vista diferente se encuentra en el estudio “Qué trabajo para qué territorio: Una cooperativa agraria inserta en el agronegocio (2000-2016)”, cuyo eje está puesto en las características del discurso y del accionar de la Cooperativa Unión Agrícola de Avellaneda (provincia de Santa Fe) sobre la fuerza de trabajo que la integra, en el contexto del agronegocio.

Estos abordajes permiten dar cuenta de la diversidad y complejidad de relaciones que convergen en la actividad industrial, y plantean la necesidad de que una comprensión cabal de la misma supere enfoques limitados a la interpretación de series estadísticas y al reduccionismo económico.

El libro concluye con una recapitulación de los principales procesos analizados, escrita a comienzos de 2020, derrotadas las aspiraciones de la Alianza Cambiemos de continuar al frente del Estado nacional y con un nuevo gobierno a cargo del Poder Ejecutivo. Por tal motivo, este cierre del libro se redactó en pasado, dando cuenta de un período neoliberal terminado.

## **Referencias bibliográficas**

Belloni, P. y Cantamutto, F. (Comps.). (2019). *La economía política de Cambiemos: Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Batalla de Ideas.

- Cantamutto, F., Costantino, A. y Schorr, M. (2018). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: Una propuesta de caracterización desde la economía política. *e-l@tina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 17(67). Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>
- Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M. (2019). El poder económico bajo el gobierno de Cambiemos. *Voces en el Fénix*, 76.
- Mercatante, E. (2019). *Salir del Fondo*. Buenos Aires: IPS Ediciones.
- Scaletta, C. (2017). *La recaída neoliberal. La insustentabilidad de la economía Macrista*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Wahren, P., Harracá, M. y Cappa, A. (2018). *A tres años de Macri: balances y perspectivas de la economía argentina*. OCEPP-CELAG.ORG. Recuperado de <https://www.celag.org/tres-anos-de-macri-balances-y-perspectivas-de-la-economia-argentina/>

---

## **Primera parte**

Contexto económico, político y social

---



# Acumulación de capital y relaciones de fuerzas en Argentina: El nuevo escenario abierto con el gobierno de Cambiemos

*Gastón Varesi*

## **Introducción**

El presente capítulo busca analizar las principales transformaciones suscitadas en el régimen de acumulación, indagando acerca de las características y alcances establecidos a partir de la llegada de la Alianza Cambiemos al gobierno.<sup>1</sup> Se propone abordar tres núcleos conceptuales constitutivos del proceso de acumulación de capital: las políticas económicas, las principales variables económicas y las fracciones de clases, en el marco del cambio en las relaciones de fuerzas internacionales, sociales y políticas que inciden sobre dicho proceso.

En este sentido, el trabajo comienza por delinear un panorama de las relaciones de fuerzas internacionales generando una periodización de los distintos escenarios que caracterizaron las últimas décadas en América Latina. En segundo lugar, se sintetizan algunos factores destacados del régimen neodesarrollista en Argentina (2002-2015), señalando las rupturas y continuidades que el mismo estableció, así como

---

<sup>1</sup> Este capítulo es parte de una investigación de largo aliento que toma como antecedentes el artículo publicado en *Realidad Económica* sobre los primeros seis meses del gobierno de Macri (Varesi, 2016a) y la ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de la UNLP (Varesi, 2016b).

sus incidencias en las relaciones de fuerzas sociales y políticas. Finalmente, el centro del capítulo se destina al análisis del régimen de acumulación bajo el gobierno de Cambiemos, los componentes de su plan económico, los impactos en la estructura de clases y las principales transformaciones suscitadas en el Estado. El estudio está subdividido en los dos primeros años del gobierno de Macri, desde diciembre de 2015 a 2016, por un lado, y el año 2017, por otro, con el fin de poder profundizar en la variación del ritmo de aplicación de las reformas, que alternó un carácter de *shock* o de mayor gradualidad en virtud del manejo de los tiempos políticos, y analizar la lógica política de la política económica. Asimismo, se problematiza el efecto de las políticas públicas sobre las variables económicas en estrecha relación con el carácter de clase del proyecto de gobierno y la definición de un nuevo set de “ganadores” y “perdedores” definidos según el cambio de las relaciones de fuerzas tanto entre capital y trabajo, como en el interior del propio bloque en el poder.

### **Acerca de las variaciones en las relaciones de fuerzas internacionales y sus distintos escenarios**

Antonio Gramsci (2016a) despliega, en su análisis de situaciones y relaciones de fuerzas, una concepción del poder en la cual este último, lejos de ser visto en forma monolítica, es desagregado para profundizar en sus distintos momentos y escalas. En este sentido, Gramsci sugiere comenzar el análisis abordando las *relaciones de fuerzas internacionales*, lo que implica un doble camino: por un lado, indagar sobre las transformaciones orgánicas del proceso de acumulación en el nivel global, observando cuáles son las grandes tendencias del modo de producción dominante; y por otro lado, analizar la conformación de los bloques de Estados hegemónicos y su relación con las potencias y bloques menores, abriendo un espacio de reflexión acerca de las dinámicas del imperialismo, las luchas por la soberanía y los procesos de integración. De este modo, es posible reseñar sintéticamente los

principales escenarios ligados tanto a los procesos de reestructuración global del capitalismo como de algunas variaciones claves en las relaciones de fuerzas entre los principales bloques de Estados.

Un primer escenario remite al proceso de reestructuración capitalista que avanzó en el mundo desde la década de 1970, a partir de una ofensiva del capital concentrado que instauró modificaciones tanto en el nivel de los regímenes de acumulación como en la forma de Estado. Este proceso dio sucesivos pasos hacia su globalización con la apertura y desregulación de los mercados, impulsando la privatización de las empresas públicas y terminando de erosionar al anterior Estado de bienestar o populista y a las estrategias proteccionistas que, en algunos países de América Latina, habían dado lugar a proyectos de industrialización orientados al mercado interno compatibles con altos niveles de empleo y salarios. Estos proyectos comenzaron a ser desactivados bajo la égida del gran capital transnacional a través de la imposición de regímenes de acumulación de carácter neoliberal, lo cual conllevó crecientes niveles de concentración y extranjerización económica, en consonancia con fracciones locales de los distintos bloques en el poder dentro de las naciones. El concepto de *bloque en el poder*, según Poulantzas, “designa una alianza específica de las clases y fracciones de clase dominante” (1981, p. 24); constituye una “unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del Estado capitalista” (2007, pp. 302-303). Así, cada régimen de acumulación se establece —con sus particularidades— en estrecha vinculación con las variaciones de relaciones de fuerzas que se dan dentro del bloque en el poder y entre este y las clases subalternas, ejerciendo a su vez transformaciones en el Estado.

En este trayecto se fueron consolidando los cambios estructurales en el modo de producción globalmente dominante, en el marco de lo que David Harvey (2004) denomina un *nuevo* imperialismo, el cual estaba impulsado por la hegemonía norteamericana y sustentado por

los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que promovieron el neoliberalismo como nueva ortodoxia económica. Según afirma Harvey, este escenario

implicó un cambio en la correlación de poder dentro de la propia burguesía, en el que los sectores productivos perdieron poder frente a las instituciones del capital financiero. Esto podía usarse para combatir el poder de los movimientos de trabajadores en la reproducción ampliada, ya sea directamente, ejerciendo la supervisión disciplinaria en la producción, o indirectamente, facilitando la mayor movilidad geográfica de todas las formas de capital (2004, p. 118).

Así, el capital financiero cumplió un papel central para esta fase del dominio global burgués, al gestar, según Harvey, un proceso de *acumulación por desposesión*. Esto se basa en que el cambio en las relaciones de fuerzas internacionales fue derivando hacia la proliferación de “temas como los ajustes estructurales impuestos por el FMI, las actividades depredadoras del capital financiero y la pérdida de derechos a través de la privatización” (Harvey, 2004, p. 118).

En clave latinoamericana, es posible resumir estas dinámicas en los siguientes cinco puntos. En primer lugar, la adquisición de abultadas deudas externas, que en la región se masificaron, en su mayoría, bajo dictaduras militares (las cuales además estatizaron las deudas externas privadas de las principales empresas, licuándolas y “socializándolas” con el resto de la población, como en el caso de Argentina). La deuda deterioró las cuentas públicas y estableció serios condicionamientos en materia de política económica, lo cual reforzó la dependencia.

En segunda instancia, cuando sobrevinieron contextos de repliegue de los flujos de capital financiero y aumento de la tasa de interés internacional, estos procesos de endeudamiento sirvieron de punta de lanza para que los organismos financieros internacionales pudieran extorsionar a los países periféricos, ofreciendo créditos a bajas tasas

para poder afrontar el pago de la deuda, exigiendo a cambio la implementación de planes de ajuste y reforma estructural —con apertura y desregulación financiera y comercial— y promoviendo así la transnacionalización más acabada del proceso de acumulación.

En tercer lugar, cuando los procesos de desregulación y apertura avanzaron junto con la reducción de subsidios y la desprotección de las industrias nacionales, parte de las grandes empresas locales fueron compradas por el capital extranjero transnacional, lo que derivó en mayores niveles de concentración y extranjerización económica.

Un cuarto hito del establecimiento de las reformas neoliberales fue la privatización de las empresas estatales, mediante la cual se traspasaron diversas áreas estratégicas de acumulación a la gestión privada.

En quinto lugar, estas reformas profundizaron la desposesión de los recursos naturales, así como la del conocimiento, a través de los derechos de propiedad intelectual y del desfinanciamiento de las instituciones científicas en la periferia a partir del ajuste estatal, y de esta manera provocaron una privatización más acabada de los bienes comunes.

La orientación que siguieron estas reformas fue luego sintetizada en el denominado Consenso de Washington. Según señala Bresser Pereira (1991), este partía de una caracterización de las crisis latinoamericanas que veía sus causas en el excesivo tamaño del Estado, su intervención proteccionista a través de los regímenes de industrialización por sustitución de importaciones, con crecientes regulaciones que supuestamente “asfixiaban” la iniciativa privada y con empresas estatales acusadas de ineficaces. Tal cuadro de situación se completaba con el “populismo económico”, definido por la incapacidad de controlar el déficit fiscal y los reclamos salariales. Junto a este diagnóstico se delineaba un recetario tendiente a cambiar la relación entre Estado y mercado: reducción del Estado mediante privatizaciones y supresión de entes de intervención pública; control del déficit público mediante la eliminación de subsidios; mayor liberalización comercial con apertura del comercio exterior; desregulación económica y finan-

ciera; apertura irrestricta a las inversiones extranjeras directas, entre otras medidas.

Este fue un largo proceso que estuvo vinculado al avance de la hegemonía norteamericana; cambió las relaciones de fuerzas internacionales a su favor y llevó a EE. UU. al triunfo de la guerra fría sobre el bloque soviético y el socialismo europeo, que se desmoronaron entre 1989 y 1991, y que en América Latina se expresó como derrota de todos los procesos revolucionarios —excepto Cuba— reafirmando el poderío norteamericano sobre lo que consideran como su “patio trasero”.

Sin embargo, el fin de la historia proclamado por los intelectuales orgánicos del nuevo orden mundial no tardó en agrietarse. Por un lado, surgieron nuevos poderes, desde lo que Narodowsky y Merino (2015) denominan como una semiperiferia fordista con Estados continentales como China, Rusia, India, y en menor medida Brasil. Dentro de ese bloque, China destaca por su crecimiento sostenido, su desarrollo industrial, tecnológico y militar. Así, la comandancia unilateral de los EE. UU. comenzó a ser contrapesada por la conformación de este eje emergente configurando un nuevo marco global de relaciones de fuerzas: el paso de la unipolaridad hegemonizada por EE. UU. a un unipolarismo condicionado o un multipolarismo relativo (Narodowsky y Merino, 2015).

Este escenario fue alimentado, a su vez, por la gestación de procesos de lucha popular contra los impactos diversos del neoliberalismo sobre las clases subalternas, los cuales dieron avances suficientes al punto de que varios de ellos lograron convertirse en experiencias de gobierno y convergieron alterando las relaciones de fuerzas internacionales. Comenzó a instaurarse un nuevo escenario regional caracterizado por Regalado (2014) como una genuina *guerra de posiciones* (citando este concepto referente a la lucha por la hegemonía según Gramsci), la cual

se libra entre el imperialismo norteamericano y sus aliados criollos, de una parte, y los movimientos populares y las fuerzas polí-

ticas de izquierda y progresistas, de la otra, y un elemento clave de ella es la disputa política y electoral por el control de los gobiernos de la región (...). En América Latina se produjo un auge de los movimientos sociales, el nacimiento de movimientos social-políticos y la ocupación de espacios institucionales por fuerzas políticas progresistas y de izquierda dentro del sistema de democracia burguesa, incluida la elección y reelección de un abanico de esas fuerzas al gobierno en varios países (Regalado, 2014, p. 51).

El autor aclara que en ninguno de los casos estas fuerzas populares alcanzaron a ejercer el conjunto de los resortes del poder, sino que este siguió siendo objeto de una ardua disputa.

Esta guerra de posiciones latinoamericana tuvo su primer hito a escala nacional en 1998, cuando las luchas populares llevaron al gobierno a su primer líder, Hugo Chávez, que cuestionaba al neoliberalismo como lógica de acumulación y al imperialismo como lógica de gestión de las relaciones de fuerzas internacionales con decisiva incidencia en las naciones subordinadas. Así comenzó un largo camino de cambio en todas las dimensiones de las relaciones de fuerzas a favor de las clases subalternas, con distintos grados de profundidad, pero que tuvo luego un jalón continental en el rechazo al ALCA en 2005, gracias a la articulación de los gobiernos de Venezuela, Argentina y Brasil, los cuales también hicieron progresos en cuanto a desprenderse de la tutela del FMI.

De este modo se avanzó hacia la construcción de una propuesta latinoamericanista de integración, a través de iniciativas regionales que incluyeron el fortalecimiento y la ampliación del Mercado Común del Sur (Mercosur), la creación de un proyecto socialista de integración como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la articulación política de las naciones sudamericanas en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la conformación de un bloque económico que incluyera a todas las naciones del continente —excepto EE. UU. y Canadá— como la Comunidad de Estados Latinoa-

americanos y Caribeños (Celac). Se conformó un *bloque popular latinoamericano* de carácter heterogéneo, en tanto que articulaba Estados que confluían en la búsqueda de mayor soberanía y en la aplicación de políticas distributivas orientadas a los sectores populares, pero que variaban en el horizonte de largo plazo, pues vinculaban proyectos de carácter socialista y otros que buscaban formas más equitativas de capitalismo basadas en estrategias de pacto social.

Ante la evidente pérdida de hegemonía en la región, EE. UU. comenzó a poner en juego una contraofensiva de carácter continental, diseñando lo que se puede denominar una estrategia de fin de ciclo, que busca terminar con los gobiernos populares y progresistas y, de ese modo, interrumpir el proceso de mayor autonomía latinoamericana, estableciendo gobiernos afines a sus intereses en articulación con los sectores más concentrados de los bloques en el poder en cada uno de los países. Esta estrategia se gesta a partir de profundos procesos de desestabilización en todos los planos, ya sea con el fin de derribar a los gobiernos a través de “golpes blandos” —interrupciones institucionales que en el mejor de los casos pueden ser cubiertas con algún grado de legalidad—, o mediante el desgaste de los gobiernos y fuerzas progresistas de modo que los mismos puedan ser removidos por medio de las urnas.

Si bien en una primera instancia, las estrategias golpistas evidenciadas en casos como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador fueron derrotadas por las fuerzas populares, en 2008 vendría un punto de inflexión. En dicho año, EE. UU. reactivó la IV Flota destinada a controlar América Latina y comenzó a consolidar su ofensiva. Así, se produjo en 2009 el primer triunfo de la estrategia imperialista en la región, que tuvo lugar en Honduras a partir del golpe de Estado que sacó del poder a Zelaya, su presidente democráticamente electo, luego de que aquel país ingresara al ALBA, bloque del que se retiró ni bien tuvo éxito la estrategia golpista. El segundo caso se dio en Paraguay, a través del golpe institucional que la oligarquía local le

diera al presidente Lugo en 2012, motivando su destitución parlamentaria. El tercer caso de golpe blando se produjo en Brasil, cuando la oposición, junto a los exaliados del gobierno, le quitó la presidencia a Dilma Rousseff a través de un proceso de impeachment, al poco tiempo de que esta consiguiera la reelección. Por su parte, Argentina mostró la singularidad de constituir el primer caso en el cual una coalición conservadora ponía fin a un proceso de reformas progresistas a través del voto.

## **Del neodesarrollismo argentino al triunfo de Cambiemos. Modificaciones en las relaciones de fuerzas a escala nacional**

A partir del colapso del régimen neoliberal (1976-2001), Argentina vivió la conformación de un nuevo régimen de acumulación desarrollado entre 2002 y 2015, que fue cobrando fuerza hegemónica con la constitución del kirchnerismo como sujeto político; así, se modificaron sustancialmente las *relaciones de fuerzas políticas*, las cuales remiten, según Gramsci (2016a), al grado de homogeneidad, organización y conciencia política colectiva de los distintos grupos sociales y tienen su momento álgido en la conformación de una nueva hegemonía y su realización en el Estado. En este plano, el kirchnerismo en el gobierno trazó, a partir de una matriz ideológica de concepción nacional-popular, una estrategia de pacto social buscando articular demandas de sectores de las clases dominantes, con preeminencia del capital industrial, y de las clases subalternas, proponiendo el desarrollo de un proyecto orientado al crecimiento con inclusión social.

Dicho proyecto incidió en las *relaciones de fuerzas sociales*, con impactos estructurales de distinto calibre, en tanto comenzó a materializarse en un régimen de acumulación que expresó diversas rupturas y continuidades y que ha sido denominado neodesarrollista sobre la base de los rasgos que presentó (Varesi, 2010; Féliz, 2011; Schorr, 2012; Katz, 2015).

Entre las rupturas que llevó a cabo el régimen neodesarrollista podemos destacar:

a) Una pérdida de centralidad de las estrategias de valorización financiera como vía de obtención de una renta extraordinaria, que fue limitada por diversos factores como la regulación de la tasa de interés (tendiendo a ser baja o negativa en términos reales), así como la regulación del movimiento de los flujos de capitales especulativos con el establecimiento de encajes y ampliación de plazos mínimos de estadía, entre otros. Además, se amplió la capacidad de regulación estatal a través de la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, la cual no solo dotó a dicha entidad de las herramientas para una mayor regulación de la tasa de interés, la orientación del crédito y el manejo de las divisas limitando la especulación, sino que también implicó la instauración de un mandato múltiple: ya no debía únicamente resguardar la estabilidad de la moneda sino también promover la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo con equidad. Asimismo, modificó la perspectiva liberal de autonomía del BCRA, al establecer que dicha entidad era autárquica pero debía actuar en el marco de las políticas establecidas por el gobierno. En el sector financiero también se expresaron rupturas ligadas tanto a una merma en la extranjerización como a la mayor gravitación de los conglomerados financieros públicos, favorecidos por medidas como la reestatización de las AFJP (Varesi, 2016a).

b) Un mayor énfasis en la producción de bienes, con un destacado desempeño de la industria, principalmente entre 2003 y 2007, cuando creció por encima del PBI (10,2% anual vs. 8,8%), mostrando también una ruptura de tendencia en relación con el empleo industrial: este pasó de tener una tasa anual media negativa del -4,2% entre 1991 y 2001, a una tasa positiva del 5,8% entre 2003 y 2008.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Datos tomados de Tavosnanska y Herrera, quienes remarcan “la firme tendencia a la generación de empleo exhibida por la industria local entre 2003 y 2008, que vino a quebrar un impactante recorrido de expulsión neta de trabajadores industriales que llevaba unos 25 años” (2009, p. 155).

c) Esto respondió al cambio en los precios relativos, entre los que se destacó el proceso de regulación de las tarifas de servicios públicos, que evolucionaron por debajo de la inflación, lo cual favoreció a los sectores populares (beneficiados con subsidios al consumo) y a los sectores productivos.

d) Una importante recomposición de las pymes, con la creación de 229 mil empresas entre 2003 y 2014, con márgenes de rentabilidad mucho más elevados que en la década previa.

e) La reestatización de algunas empresas, tales como el Correo Argentino, AySA, Aerolíneas Argentinas, la Fábrica Militar de Aviones, entre otras, y la más destacada: la recuperación del 51% del paquete accionario de YPF.

f) Mayores regulaciones y tributos en materia de comercio exterior, para captar parte de la renta y ganancia extraordinaria que los exportadores —principalmente de la agroindustria— obtenían en virtud de la política de tipo de cambio competitivo y el contexto de altos precios internacionales. Por ello, se reinstauraron las retenciones y se establecieron cupos de exportación para bienes sensibles del consumo popular. También se fueron instituyendo diversos mecanismos de control de las importaciones para proteger la producción y el empleo nacional.

g) Recuperación de la inversión estatal, centrada en grandes planes de obra pública, con una expansión del 539% entre 2003 y 2007 y con hitos como el plan Obras para todos los Argentinos, que formó parte del programa estatal para contener los impactos de la crisis mundial entre 2009 y 2011, entre otros.

h) Diversas políticas de transferencia de recursos hacia las clases subalternas, entre las que se destacaron el aumento real del salario mínimo vital y móvil; la tendencia hacia la universalización del sistema jubilatorio a través de distintas moratorias; el máximo incremento de estas prestaciones en América Latina, con dos aumentos anuales que se consolidarían en la Ley de Movilidad Jubilatoria; la multiplicación

de los convenios colectivos de trabajo; políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de inclusión educativa como el programa Conectar Igualdad, el Progresar, el Plan FinEs, entre otros.

i) Un mejoramiento de los indicadores sociales a partir del importante descenso, por un lado, del desempleo —del 20,4% en el primer trimestre de 2003 al 5,9% en el tercer trimestre de 2015 (Indec)—, y por otro, de la pobreza —del 49,7% al 19,7%— y la indigencia —del 22,8% al 4,4% entre 2003 y 2015— (Basualdo, 2015a).

j) Un cambio de relaciones de fuerzas en el interior del bloque en el poder como resultado de las transformaciones mencionadas, que favoreció a la fracción productivo-exportadora del capital y subordinó (en términos relativos) a la fracción bancaria-financiera y a la del sector servicios públicos compuesta principalmente por las privatizadas, mientras que generó una mejora en las condiciones estructurales para las pymes y las clases subalternas. Asimismo, tuvo lugar un aumento de la *autonomía relativa* del Estado, concepto que, según Poulantzas (1981), refiere a la capacidad del Estado capitalista de representar de manera predominante los intereses de la clase o fracción hegemónica pero mantener ciertos márgenes de libertad de acción respecto de esta y las demás clases y fracciones, de modo de asegurar, por un lado, el interés político general del conjunto del bloque en el poder, articulando el “equilibrio inestable de compromisos” (Gramsci) y, por otro lado, organizar esta hegemonía respecto del conjunto de la sociedad —en consecuencia, igualmente respecto de las clases dominadas—. De esta manera se alcanzaron mayores márgenes de autonomía tanto en relación con los intereses más inmediatos de las fracciones económicamente predominantes como de las instituciones supranacionales (como los organismos financieros internacionales), para generar e implementar políticas públicas e intervenir en el régimen de acumulación.

Sin embargo, también se evidenciaron importantes continuidades en relación con el régimen anterior:

1) No solo continuaron sino que se profundizaron los altos índices de concentración económica, ya que según el análisis de los datos de la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE), el Valor Bruto de Producción de las principales 500 empresas, si bien presentó un proceso de desconcentración entre 2012 y 2015 —pasó de expresar el 26,2% al 24,3% del VBP del total de la economía (Indec, 2017a)—, estos valores se ubicaron muy por encima de los años del régimen neoliberal, los cuales en 2001 eran del 16,6%. Esta concentración también se hizo palpable en las exportaciones (y a través de ellas, en el manejo de las divisas), ya que en 2015 solo 50 empresas explicaron el

64% del valor total exportado (Zaiat, 20 de diciembre de 2015), aspecto que se enfatizó en el agro, sector en el que unas 10 empresas exportaron en dicho año el 63% de los granos, según el Centro de Despachantes de Aduana.

2) Se constataron altos índices de extranjerización. Los datos de la ENGE muestran que si bien en el período 2012-2015 hubo un descenso en el nivel de extranjerización de las primeras 500 empresas, en tanto aquellas con participación de capital extranjero pasaron de explicar el 78,4% del Valor Bruto de Producción del panel al 74,5% (Indec, 2017a), sin embargo, quedó por encima del 72,5% que las empresas extranjeras tenían en 1997.

3) En relación con las clases subalternas, encontramos un límite en el proceso de recomposición de los altos niveles de informalidad laboral: si bien con respecto al trabajo asalariado la “tasa de incidencia del ENR (Empleo No Registrado) presentó una reducción de 14,6 p.p. entre el máximo histórico captado durante el tercer trimestre de 2003 (49,1%) y el segundo trimestre de 2012 (34,5%)” (Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013, p. 8), este se encuentra cercano a los valores de los años noventa y aún por encima de 1994, año que presentó el mejor indicador de esa década, del 28,8% (Bertranou y Casanova, 2013).

4) También hay continuidades en la similar estructura productiva y exportadora: si bien hubo un énfasis en la producción, la matriz

productiva que se consolidó no muestra cambios sustanciales respecto de la de los años noventa (Schorr, 2012), al igual que sucede con los principales capítulos de exportación (Varesi, 2013).

Estas continuidades comenzaron a convertirse en un escollo para el propio funcionamiento del régimen neodesarrollista, pues habilitaron la perduración de un gran poder de incidencia sobre las variables económicas a los grupos del capital concentrado que entraba en contradicción con el aumento de la autonomía relativa del Estado. Esto se debió a que sostuvieron una importante capacidad de veto de la cúpula económica sobre las políticas públicas, que en circunstancias de confrontación creciente limitaron la potencia del sector público para encarar transformaciones más profundas, necesarias para continuar la senda del crecimiento económico con mejoras distributivas. Esto se vincula con que el régimen neodesarrollista en Argentina expresó lo que Schunk, Riegelhaupt y Rodríguez (2014) llaman un modelo económico distributivo, cuya legitimidad se basaba en la implementación de políticas orientadas a la promoción del consumo popular, las mejoras en el empleo, en los ingresos del trabajo y en el incremento del gasto público social. Sin embargo, la falta de mayores cambios estructurales en economías dependientes como la nuestra genera, según los autores, “una acumulación de desequilibrios macroeconómicos que finalmente obstruyen la senda de la expansión con equidad” (Schunk, Riegelhaupt y Rodríguez, 2014, p. 12).

De este modo, encontramos diversos factores de crisis que empezaron a erosionar el alcance del neodesarrollismo argentino.<sup>3</sup>

En primer lugar, la elevada extranjerización de la cúpula económica implica la derivación de excedentes a sus casas matrices en el exterior a través de la remisión de utilidades, el endeudamiento con dichas casas o empresas del mismo grupo y el pago de regalías y hono-

---

<sup>3</sup> Se sintetizan aquí algunos aspectos del planteo de Schunk, Riegelhaupt y Rodríguez (2014) y se los complementa con la línea de investigación del autor del capítulo y con bibliografía de perspectivas compatibles.

rarios profesionales. Según expresan Schorr y Wainer, “la remisión de utilidades pasó de significar el 21,7% de las entradas de IED durante la convertibilidad (promedios anuales) al 48,8% durante el kirchnerismo” (2017, p. 162), mientras que las remesas en concepto de regalías y honorarios profesionales saltaron de USD 960 millones en 2002 a USD 4.973 millones en 2015.

En este camino de exteriorización de activos también confluyen buena parte de los excedentes conseguidos por el gran capital local, cuyas reticencia inversora y prácticas rentísticas tienden a convertirlos en fuga de capitales. Según Manzanelli

La tasa de inversión bruta en el selecto panel de las grandes empresas descendió del 29,2% en el período 1993-2001 al 16,8% en la posconvertibilidad (2002-2011), situación que contrasta con la dinámica nacional, según la cual (...) la tasa de inversión total ascendió del 18,1% al 21,6% y la privada del 16,7% al 18,4%, respectivamente (2015, p. 88).

El mismo autor concluye que los capitales no reinvertidos se fugan al exterior, e indica que “las ganancias no reinvertidas por esta cúpula empresarial contabilizaron 71.688 millones de dólares, mientras que la salida de capitales al exterior alcanzaron a 87.108 millones entre 2008 y 2011” (Manzanelli, 2015, p. 595). La fuga de capitales se convierte así en otra de las vías de demanda de divisas que incide en el deterioro de las cuentas externas nacionales.

Otros factores se encuentran ligados a la matriz productiva, la cual históricamente requiere grandes cantidades de insumos y maquinaria importada para seguir su expansión, lo que conlleva una fuerte demanda de divisas que motiva la restricción externa. Tras algunos años de superávit, la balanza comercial de la industria volvió a ser deficitaria en 2007 debido al acotado proceso de sustitución de importaciones y al dinamismo de industrias fuertemente demandantes de insumos importados como la automotriz y el polo de ensamble electrónico de

Tierra del Fuego, cuyos balances comerciales en 2013 resultaron deficitarios en USD 5.892 millones y USD 4 mil millones, respectivamente (Basualdo, 2015b).

El escenario de restricción externa, a su vez, se agudizó por la crisis energética, un cuello de botella que encontró el período de expansión y que implicó la necesidad de importar energía con los altísimos costos que eso supuso. Ya desde 2011 la balanza energética había comenzado a ser deficitaria: a partir de ese año y hasta 2015 inclusive drenó unos USD 22.340 millones, equivalente a USD 4.468 millones en promedio anual.

Asimismo, las divisas están concentradas en reducidos núcleos del gran capital que controlan la exportación, cuyas acciones repercuten decisivamente sobre las variables económicas. Esto se manifestó en los últimos años del gobierno kirchnerista con el sector agroexportador y su capacidad de retener exportaciones, influyendo así en “secar” la economía local de dólares en pos de forzar una devaluación.

Por otra parte, las dificultades para arbitrar la puja distributiva y sostener su progresividad en el tiempo en un contexto de existencia de grandes formadores de precios en la producción y grandes comercializadores (como los hipermercados que concentran las ventas en el mercado interno), derivaron en el traspaso de los aumentos salariales a precios, lo cual estimuló aún más la inflación que terminó rondando el 25% en 2015.

A su vez, estas limitaciones a la distribución buscaron ser compensadas con mayor inversión estatal en diversas áreas sociales y en transferencias directas e indirectas a las clases subalternas, afrontadas con recursos públicos que tendieron a erosionar las cuentas fiscales y las llevaron al déficit. El resultado fiscal primario entró en un déficit del 0,16% con relación al PBI en 2012, y continuó deteriorándose hasta el 1,73% en 2015.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Datos presentados por Porta, Santarcangelo y Schteingart (2017).

Pero estos efectos estructurales no alcanzaban por sí mismos (al menos en principio) para derribar los modelos distributivos, sino que requerían de un despliegue en términos político-ideológicos, que se articuló con la construcción de hegemonía por parte de los sectores más concentrados del bloque de poder, y se orientó tanto a darle un significado particular a los factores económicos como a articular el descontento, dotándolo de una salida política: el cambio de gobierno (Schunk, Riegelhaupt y Rodríguez 2014). Así, la combinación de desaciertos por parte de la fuerza de gobierno, junto al desgaste de 12 años de gestión, la irresolución de los problemas estructurales que habilitaron la acumulación de desequilibrios económicos y la potencia ideológica de la estrategia opositora —reforzada por los grandes medios de comunicación y alentada en el ámbito internacional por la revitalización de la ofensiva norteamericana— dieron lugar al triunfo de la Alianza Cambiemos, la cual se impuso en el balotaje por 12.903.301 votos, superando por poco los 12.198.441 del Frente para la Victoria.

## **Transformaciones en el régimen de acumulación con Cambiemos en el gobierno nacional**

### ***Un 2016 de shock distributivo y revancha clasista***<sup>5</sup>

La llegada de Cambiemos al gobierno dio origen a la implementación de una amplia batería de políticas públicas que, en lo elemental, fueron de signo contrastante al del período anterior.

El plan económico comenzó a cobrar forma a partir de una mega-devaluación del peso respecto del dólar, la cual se inició en un 40% y a los pocos meses alcanzó el 60%, convirtiéndose en la más profunda en 14 años. Pero incluso su alcance se combinó con un cambio impositivo clave: se aplicó una eliminación masiva de las retenciones para los productos agropecuarios, industriales y mineros, junto con una baja

---

<sup>5</sup> Se recuperan en este apartado los principales contenidos publicados en Varesi (2016b) junto con los resultados del avance del proceso de investigación.

de cinco puntos porcentuales a la soja. A esto se añadieron diversas medidas de desregulación del comercio exterior, como la eliminación de los cupos de exportación de trigo, maíz y carne vacuna, puestos por la administración anterior con el fin de proteger el consumo en el mercado interno. Esto dio lugar a una reprimarización de las exportaciones del país, ya que en 2016 la evolución de los productos exportados, medidos en cantidades, presentó un alza del 23% en productos primarios y una caída del -2,8% en manufacturas de origen industrial (Cifra, 2017a).

Asimismo, esta combinación de políticas generó rápidamente dos efectos: a) megaganancias para el puñado de grupos que concentran las exportaciones, que pasaron a recibir muchos más pesos por cada dólar que exportaron; además, en el caso de los grandes agroexportadores, venían acaparando unos 11.400 millones de dólares en cosecha, que comenzaron a desembolsar tras el triunfo macrista; b) la megadevaluación del peso se convirtió en una megadevaluación del salario: los precios de los productos exportables, como los alimentos, aumentaron al ritmo del dólar, la quita de retenciones y la eliminación de cupos de exportación, y también los precios de los productos que se elaboran con insumos importados tendieron a aumentar.

Esto marcó el comienzo de lo que podemos definir como una política de *shock* distributivo, en tanto permitió transferir cuantiosos recursos desde las clases subalternas a las clases dominantes en lapsos muy breves. Esta transferencia fue profundizada con la aplicación de los primeros pasos de la reforma impositiva. La misma se centró en quitar impuestos a los sectores económicamente más concentrados de la sociedad, ya que a la quita de retenciones se sumó una rebaja de impuestos a la compra de bienes de lujo, como los autos de alta gama, yates y aeronaves, cuyo gravamen pasó del 50% a solo el 10%. Asimismo, se efectuó una reforma integral al impuesto a los bienes personales: además de aumentar el mínimo no imponible, se lo redujo inicialmente en sus distintas categorías en valores cercanos al 40%,

con el objetivo de ir bajando año a año hasta el año 2019, cuando la afectación a las más altas riquezas (a partir de los 100 millones de pesos) pasarán de tributar el 1,25% a solo el 0,25%.

Mientras el discurso oficial sostenía que los ajustes descargados sobre los sectores populares respondían a la necesidad de combatir el déficit fiscal, este, por el contrario, se había casi duplicado debido a la quita de impuestos a los sectores más concentrados, lo que ponía en evidencia el carácter de clase del proyecto de gobierno. Según Gasalla, pasando mediados de 2016

La Secretaría de Hacienda informó el resultado de la Base Caja de la Administración Pública Nacional correspondiente a julio, mes que dejó un déficit presupuestario primario sin rentas financieras de 25.714,6 millones de pesos. Este saldo significa un incremento del déficit primario de 112,5% respecto de los \$12.102,5 millones del mismo mes del año pasado (22 de agosto de 2016).

Pero los mecanismos de transferencia de ingresos no se agotaron en los cambios tributarios sino que tuvieron un hito fundamental en el cambio de política hacia los servicios públicos. El denominado “tarifazo” implicó una quita de subsidios al consumo y un aumento de precio de los servicios cuyos impactos rondaron inicialmente el 100% para el transporte público, entre el 300% y el 500% en las tarifas de gas, un 375% en la de agua, y en energía eléctrica llegó hasta el 500%.<sup>6</sup> Estos aumentos tuvieron efectos sobre todo el tejido social y productivo; mientras perjudicaron a las clases subalternas, también generaron un amplio incremento de costos sobre los sectores productivos y comerciales, lo cual por un lado impulsó la transferencia a precios, alentando el proceso inflacionario, y por el otro, puso en crisis a la fracción de pymes.

---

<sup>6</sup> Distintos casos como las tarifas de gas y energía eléctrica fueron frenados por la justicia y demoraron su implementación, habilitando la rediscusión de las mismas.

Otro factor que complicó el escenario económico para las unidades productivas de menor tamaño fue el retorno a la liberalización de las importaciones. Esta comenzó a cobrar forma con la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, que fueron reemplazadas por un Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones Automático y no Automático: así se liquidó un esquema de regulación que, aun con sus deficiencias, había sido planeado para proteger a la producción nacional.

Según la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), en 2016

El 79% de las industrias encuestadas por la entidad aseguró que la apertura de las importaciones representa una ‘amenaza’ para su empresa, mientras el 49,5% dijo que en el último trimestre se vio ‘claramente perjudicado’, al perder ventas en manos de los productos importados (Diario Popular, 13 de junio de 2016).

La misma entidad también indicó que “la situación más delicada la tiene el rubro de vehículos automotores de pasajeros [en el cual] las importaciones crecieron un 46% en los primeros cuatro meses del año” (Diario Hoy, 13 de junio de 2016). Asimismo, los efectos de la apertura importadora se sintieron rápidamente en la industria textil, ya que “entre el 11 de diciembre de 2015 y el 5 de enero pasado [2016], la Argentina importó un 66,7% más que en igual período de fines de 2014 y principios de 2015” (Kestelboim, 9 de enero de 2016).

En el contexto de contracción económica general que comenzó a tejerse a partir de las distintas políticas de shock que trazó Cambiemos, el valor total de las importaciones también presentó números a la baja (-6,9%); sin embargo, una mirada más minuciosa muestra que esta contracción se dio por el contexto de caída de los precios internacionales que impactó en un -10,4% en la canasta importadora, mientras que, a pesar del cuadro recesivo nacional, las cantidades im-

portadas se incrementaron en 2016 un 3,8%.<sup>7</sup> Esto provocó un impacto destructivo sobre todo el tejido productivo nacional, y afectó más profundamente a las pymes.

Se generó así una pinza que ahogaba a las pymes: a la caída del consumo popular, causada por el *shock* distributivo que afectó negativamente a la demanda en el mercado interno, se le sumó el impacto del “tarifazo” sobre los costos de producción, la apertura importadora y las altísimas tasas de interés internas de los créditos. Y dado que las pymes ocupan un lugar central en la generación de empleo, el correlato de este proceso comenzó a materializarse en un veloz aumento de la desocupación, claramente visible en los primeros meses de la presidencia de Macri. Según CAME, los despidos entre diciembre y abril de 2016 alcanzaron la cifra de 130 mil trabajadores, dentro de los cuales 45 mil empleos se eliminaron en el aparato estatal y 85 mil en el sector privado. En conjunto, esto significaba que en aquellos primeros meses se destruían unos mil puestos de trabajo por día en la Argentina.

Este mismo cuadro de incremento de costos, caída de consumo y apertura importadora tuvo un serio impacto en la industria, la cual en 2016 cayó un 5,7% en relación con el año anterior.<sup>8</sup> De acuerdo con el Estimador Mensual Industrial del Indec (EMI) la contracción en 2016 fue del 4,6%, y según plantea Cifra

Si bien todos los rubros experimentaron descensos, el mayor lo registró el bloque de industrias metálicas básicas, principalmente por la contracción de la producción de acero crudo (-17,8%), traccionado por la importante caída del sector de la construcción (-11,3%), automotriz (-8,3%) y metalmecánica de bienes (-5,9%, integrado, entre otros, por la industria de línea blanca) (2017a, p. 16).

---

<sup>7</sup> Datos presentados por Cifra (2017) sobre la base de Indec.

<sup>8</sup> Datos presentados por Cifra (2017a), analizando a precios constantes la variación anual del PBI según sectores de actividad.

En este contexto, el incremento de las cantidades importadas de bienes industriales (del 5,4% en 2016) estaría señalando el reverso del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, ya que, según los investigadores de Cifra, se estaba sustituyendo producción local por externa. Otro de los sectores fuertemente afectado fue el de la construcción, lo que se evidencia en el desplome del -11,3% interanual que presentó en 2016, debido en buena parte a una parálisis de la obra pública. Por ello, tanto la construcción como la industria encabezaron la expulsión de mano de obra en el sector privado.

Comenzamos a encontrar diversas similitudes entre los cambios en el régimen de acumulación llevados adelante por la gestión de Cambiemos y los principales momentos de desarrollo del neoliberalismo en Argentina: eran tiempos de restauración. Así, el deterioro de la industria mostró su contracara en el avance de los procesos de valorización financiera. Esto se debe a que una de las principales rupturas que impulsó el macrismo fue el desmonte de todo el sistema de regulación de las finanzas conformado durante los años del neodesarrollismo. El gobierno dio pasos veloces hacia la liberalización del movimiento de los flujos de capital financiero a través de: 1) la eliminación del encaje (que era del 30%); 2) la reducción de los plazos de permanencia (de 365 días corridos a 120); 3) la liberalización de la compra de divisas en el mercado cambiario (con el denominado “fin del cepo”). A su vez, incidió en el aumento de las tasas de interés, orientadas principalmente con las Letras del Banco Central (Lebac) que iniciaron un movimiento de alza. De este modo, se fue construyendo el retorno a la tristemente célebre “bicicleta financiera”, otro elemento icónico del régimen neoliberal, cuyo mecanismo básico consiste en que los grupos del gran capital toman deuda a bajas tasas en el exterior, la vuelcan en colocaciones financieras a altas tasas de interés en el mercado local y luego de realizar una renta, fugan ese capital y toman nueva deuda para volver a comenzar el ciclo. Además, los distintos grupos del bloque en el poder valorizan parte de su excedente en forma especulativa

y obtienen una renta extraordinaria, que desalienta la inversión productiva al tiempo que aceita un mecanismo efectivo de transferencia y concentración de recursos.

Pero para que la valorización financiera pudiera tener un funcionamiento más acabado —como lo había tenido durante la última dictadura y en los años noventa— faltaba acomodar una pieza clave: la vuelta al endeudamiento externo. En ese sentido, el gobierno buscó destrabar dos frentes. Por un lado, cedió a las demandas de los “fondos buitres” aceptando pagar ingentes cantidades de divisas a los holdouts, avalados por el fallo del juez Griesa, y por otro, buscó reintroducirse en la órbita de los organismos financieros internacionales admitiendo el retorno de las evaluaciones del FMI.

En materia de endeudamiento público, un primer capítulo se gestó con el traspaso de deuda intrasector público (con el BCRA) a deuda en manos del sector privado por unos 16 mil millones de dólares, en lo que Zaiat (3 de enero de 2016) denomina el inicio de un “megacanje II” (en referencia al megacanje del gobierno de De la Rúa, que tuvo altos costos para el país y elevados beneficios para el capital financiero). El segundo paso se dio, como se mencionó, a través del pago a los fondos buitres, para lo cual el Estado argentino tomó deuda por unos 16.500 millones de dólares, destinados mayoritariamente a dicho fin, pagando a los especuladores que litigaron en el plano internacional contra la Argentina en condiciones mucho mejores que a los acreedores que ingresaron en los canjes de 2005 y 2010.

Este caso fue el inicio de un proceso de hiperendeudamiento externo que logró sobrepasar todo antecedente en la historia nacional reciente:

En 2016 la deuda externa pública aumentó, en términos netos, en casi USD 39.000 millones. Se trata del aumento de la deuda externa pública más elevado de todo el período 1976-2015, casi duplicando a la contraída en el marco de la guerra de Malvinas,

cuando se incrementó en USD 21.900 millones, medida en dólares constantes de 2017 (Cifra, 2017b, p. 20).

No es casualidad que este retorno veloz a la dependencia financiera tuviera como piedra angular el pago a los holdouts. Ese caso constituyó un hito que se entiende más claramente en vinculación con el cambio en las *relaciones de fuerzas internacionales*, cuando se tiene en cuenta que Argentina había triunfado en la ONU durante el año 2015 en el planteo de regulación internacional de los fondos buitres, basado en un conjunto de principios dentro de los que se destacaban el reconocimiento de la soberanía de los Estados para formular sus políticas macroeconómicas —y por lo tanto, reestructurar sus deudas—, estableciendo que los canjes debían definirse en el acuerdo alcanzado con la mayoría de los acreedores, limitando así la posibilidad de que una minoría pueda litigar por montos superiores a los acordados con esa mayoría. Al abandonar dicha resolución, el Estado nacional mostró no solo un fuerte estrechamiento de la *autonomía relativa* estatal en relación con los grupos del capital financiero, sino también el avance hacia la subordinación en la estrategia imperialista sobre la región.

Otros factores que evidencian el cambio de posición de la Argentina en la disputa global que atraviesa el continente son la modificación de las alianzas regionales, el retorno a las “relaciones carnales” con EE. UU. y el fin de la búsqueda de un orden multipolar. Si, como sostenía Regalado (2014), la guerra de posiciones en América Latina se libra entre el imperialismo norteamericano y sus aliados criollos, de una parte, y los movimientos populares y las fuerzas políticas de izquierda y progresistas, de la otra, el “cambio” que transita Argentina nos permite articular los factores previamente señalados: el retorno a la subordinación hacia EE. UU. involucra directamente la ruptura con el marco de alianza y la estrategia de integración regional previa.

Hechos que confirman este giro en materia de política exterior son, entre otros, el pasaje de la alianza a la confrontación con el go-

bierno bolivariano de Venezuela; el apoyo al golpe institucional que derrocó a Dilma Rousseff en Brasil y la convalidación del gobierno de Temer; la articulación del gobierno de Macri, Temer y Cartes para bloquear el acceso de Venezuela a la presidencia pro tempore del Mercosur y la incorporación de Argentina como observador a la Alianza del Pacífico, estrategia por la cual EE. UU. buscaba reflotar elementos de la fallida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) pero por otros medios. Otro mojón del regreso de las “relaciones carnales” fue la invitación al presidente norteamericano Barack Obama a la Argentina en marzo, y su participación (de forma paradójica y sin esbozar autocrítica alguna) en los actos conmemorativos del 40 aniversario del último golpe de Estado. Desde dicho encuentro EE. UU. procuró acercar, a través de Argentina, a todo el Mercosur a su estrategia comercial del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés),<sup>9</sup> así como reforzar la cooperación de la oficina estadounidense de Administración para el Control de Drogas (DEA), e incluso instalar nuevas bases logísticas en el país y avalar la reincorporación de Argentina al mercado financiero mundial, vía resolución del conflicto sostenido con los holdouts. Además, Argentina se alejó en términos geopolíticos de China y Rusia (con quienes antes había firmado acuerdos estratégicos), volviendo a fomentar la unipolaridad mundial bajo la hegemonía norteamericana.

Esta renovada ofensiva de la estrategia norteamericana y sus aliados locales comenzó a abrirse paso por medio del control ideológico proveniente de la concentración de los medios de comunicación, evidenciado en el blindaje mediático que dan los grandes medios a los

---

<sup>9</sup> El *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* o Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica agrupa a 12 países del Pacífico. El contenido del tratado que ha sido revelado (ya que mucho de él permanece secreto) está creando preocupación mundial sobre temas como las limitaciones sobre los contenidos de internet y los obstáculos que se ponen al acceso de medicamentos genéricos y al conocimiento y la cultura, por la aplicación rigurosa de patentes que buscan garantizar el monopolio privado en estas áreas.

gobiernos afines, aspecto que en Argentina tuvo un momento clave en la liquidación de los aspectos antimonopólicos de la Ley de Medios y sus organismos de regulación, que abrió una nueva oleada de concentración. Pero también otro aspecto nodal se dio a través de la violencia, con un régimen que comenzó rápidamente a apelar a la persecución ideológica de los empleados públicos, buscando detectar y desplazar a los opositores de las estructuras estatales. Además gestó un nuevo avance de la criminalización y represión de la protesta social que se dio con la sanción del protocolo para constreñir los conflictos y con el acoso judicial y aprisionamiento político de dirigentes populares como Milagro Sala, referente social y diputada del Parlamento del Mercosur (Parlasur), a lo cual se suma el cambio en la política de derechos humanos, con la limitación de los juicios y el otorgamiento de prisión domiciliaria a quienes instauraron a través del genocidio el régimen neoliberal en la Argentina.

El carácter de clase del proyecto que lidera Cambiemos se evidencia tanto en el resultado de su plan económico como en los cambios que promueve en la forma del Estado. Un factor clave que incide en los cambios de las *relaciones de fuerzas políticas* es el avance de los principales referentes ligados a la banca transnacional, las empresas extranjeras (como las de hidrocarburos, distribución eléctrica, telefonía, minería, entre otras) y junto a representantes locales del agronegocio, en las estructuras del Estado, lo cual —como plantean Cifra (2016) y Canelo y Castellani (2017)— ha dado lugar a una genuina *CEOcracia*, es decir, un gobierno de los CEO (Chief Executive Officers), de los intelectuales orgánicos del gran capital. En ningún otro momento de la historia argentina se vivió en tal magnitud esa experiencia de conquista directa de sectores del poder económico, con sus propios directivos ocupando áreas claves del Estado para ponerlo a su servicio. Esto incluyó quitas de impuestos, condonaciones de deudas y aumentos de precios con el fin de motivar ingentes transferencias

de recursos desde trabajadores a capitalistas, en primer lugar, y de las fracciones de la pequeña y mediana burguesía a los agentes del capital concentrado, en segundo lugar.

La CEOcracia expresa una constricción de la autonomía relativa del Estado. Esto se vislumbra en que la casi nula realización de demandas subalternas (que, por ejemplo, fueran a dar muestras del objetivo de “pobreza cero” proclamado durante la campaña de Cambiemos) combinada con la estrategia oficial que descarga el cambio de régimen de acumulación sobre los sectores populares, cobra coherencia en la CEOcracia como gobierno del gran empresariado por y para él mismo, a través de la colocación de los intelectuales orgánicos (Gramsci, 2016b) más íntimamente ligados al poder económico en áreas estratégicas de la gestión estatal.

Estos elementos pueden verse, por un lado, en que la CEOcracia comenzó a mostrar cierta paradoja, en tanto el discurso liberal oficial que propugnaba la necesidad de achicar el Estado, buscando legitimar los miles de despidos en los primeros meses, al mismo tiempo contrastaba con la creación de cinco nuevos ministerios y numerosas secretarías, donde se multiplicaron los espacios para los nuevos funcionarios del “cambio”. Por otro lado, la propia articulación de demandas populares del gobierno, además de escasear en relación con las demandas del gran capital, parecían tener más un rol de *marketing* político que de satisfacción de necesidades.

Esto sucedió, por ejemplo, con la promocionada Ley N° 27.260 de “Reparación Histórica” para jubilados y pensionados, la cual implicaba dar la posibilidad a quienes se encontraban en proceso judicial contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para que pudieran actualizar sus haberes en función de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de las Cámaras de la Seguridad Social y de las Cámaras Federales, mediante la firma de un acuerdo con el que se ponía fin al litigio a cambio de un aumento a percibirse en el corto plazo. La reparación histórica no solo dio a los jubilados re-

sultados económicos mucho más bajos que los promocionados,<sup>10</sup> sino que la propia ley incluyó la figura de la “armonización” previsional, la cual propugna que los diversos sistemas de jubilaciones y pensiones provinciales, que suelen ser mejores que el de Nación, se ajusten a este último, lo que implica un deterioro tanto en términos de la edad jubilatoria como en el porcentaje de aportes y contribuciones. Así, a los pocos beneficios de la “reparación” se le sumaron las potenciales grandes pérdidas de la “armonización”.

Pero al mismo tiempo, en el paquete legislativo se incluyó el blanqueo de capitales —con el argumento de financiar con él la reparación histórica— que fue acompañado luego por un decreto de Macri que permitía a los familiares de funcionarios blanquear dinero no declarado, en un contexto en el cual el escándalo de los *Panama Papers* puso en evidencia que los principales dirigentes gubernamentales, incluyendo al propio presidente y sus familias, tenían vastas fortunas en paraísos fiscales. De hecho, según Kulfas, “El beneficioso blanqueo implementado por el gobierno no redujo la posición acreedora externa del sector privado, sino que, antes bien, implicó una exteriorización sin un impacto significativo en términos de inversiones” (2017, pp. 18-19).

El sesgo clasista proempresarial se hizo patente tanto en el ajuste y desguace realizado sobre diversas políticas de inclusión social en áreas como salud reproductiva, salud mental, agricultura familiar,

---

<sup>10</sup> Según Sued: “El porcentaje promedio de aumento registrado de los que recibieron el beneficio fue del 24,9 por ciento, pese a que el Gobierno sostuvo que sería de un 35, 40 o 50 por ciento, según el grupo al que perteneciera el jubilado: con sentencia firme, con juicio iniciado o sin causa en trámite. En enero, cuando se liquidaron los últimos incrementos por la reparación, el haber promedio de los que recibieron el beneficio pasó de 8.332 a 10.407 pesos. (...) La ley tampoco cumplió hasta ahora con el objetivo de bajar la cantidad de juicios. Del universo de 443.823 jubilados con causas abiertas, solo 22.536 desistieron del reclamo para adherir a la reparación, el 5 por ciento del total. Además, de septiembre a diciembre de 2016 se iniciaron 10.404 causas” (2 de mayo de 2017).

educación, quita de pensiones a discapacitados, entre otras, como en los resultados del plan económico. La combinación de la megadevaluación con quita de retenciones y desregulación de las exportaciones, sumada al megatarifazo, tuvo como consecuencia un pico inflacionario del 41%. La asociación de este con el aumento de tasas de interés (favorable a la obtención de renta especulativa), la apertura importadora y el desplome dirigido del consumo basado en la reducción de los ingresos populares, dieron por resultado un escenario de estanflación: estancamiento económico más inflación, el primero evidenciado en la contracción del -2,3% del PBI en 2016.

Pero esta propia contracción económica tiene un sentido de clase, ya que el costo del plan económico macrista recayó exclusivamente en la clase trabajadora. Por un lado, presenciamos el aumento de la desocupación, que llegó a su punto más alto (el 9,3%) en el segundo trimestre de 2016, con un salto de 2,7 puntos porcentuales respecto del mismo trimestre de 2015, cuando se ubicaba en 6,6%. Las políticas de transferencia de ingresos del gobierno macrista, que impuso un tope a las paritarias promovido por el propio Ministerio de Trabajo, generaron que los trabajadores registrados del sector privado perdieran un 5,8% de su poder adquisitivo en 2016, pérdida que se amplificó para los trabajadores informales. Los sectores más vulnerables de la clase obrera padecieron una caída del 5,7% en el salario mínimo durante 2016, junto con una pérdida del valor adquisitivo de la Asignación Universal por Hijo del 6,9% y una merma real en la jubilación mínima del 7%.

En un año, el “cambio” argentino había arrojado en 2016 a 1.500.000 personas a la pobreza y a 600 mil a la indigencia (Jueguen, 10 de marzo de 2017), lo que permite delinear una primera conclusión preliminar: el carácter de *revancha clasista* de este proceso, ya que combina redistribución económica regresiva con pérdida de derechos para los trabajadores, control ideológico y represión de la protesta social.

La fórmula de 2016 distó mucho del “gradualismo” sostenido por el gobierno en su discurso, dado que se montó sobre políticas de shock

distributivo efectivo y veloz. La materialización de este shock se evidencia en que les bastó solo un año para que los trabajadores perdieran más de tres puntos porcentuales en la distribución funcional, lo cual en números concretos significa una “transferencia de ingresos del trabajo al capital en torno de los US\$16.000 millones, producto de la caída de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional del 37,4% en 2015 al 34,3% al año siguiente” (Cifra, 2017c, p. 2).

De este modo, el año 2016 mostró un cambio en las relaciones de fuerzas sociales: en el interior del bloque en el poder avanzaron las fracciones del capital financiero, las empresas de servicios y el agronegocio, afectando a las fracciones industriales, principalmente a las pymes. Por otra parte, la revancha clasista gestó un deterioro de las diversas variables ligadas a las clases subalternas, con distintos alcances, en un cuadro de deterioro del salario real, el empleo, las condiciones de trabajo y las prestaciones sociales.

### ***Los dos 2017: Del gradualismo preelectoral al “reformismo permanente”***

El año 2017 debe ser analizado en dos partes, que remiten a una doble estrategia del oficialismo en el contexto de un año electoral de importancia, en tanto contenía las primeras elecciones legislativas bajo el gobierno de Cambiemos. En este sentido, se considera que en los primeros tres trimestres predominó una estrategia de mayor gradualismo, sin perder la orientación global de la política pública establecida desde diciembre de 2015, pero que tras el aval electoral de octubre se retomó una ofensiva clasista con una nueva oleada de shocks y reforma estructural.

En la primera parte de 2017 el gobierno parecía encontrar al fin sus anhelados “brotes verdes”. Analizando el promedio total de los primeros tres trimestres de cada año, la evolución del PBI en 2017 exhibió un crecimiento del 2,52%, el cual era, sin embargo, una recuperación del proceso contractivo vivido en 2016 provocado por las políticas de

choque de Cambiemos. La relajación de dicha avanzada durante la primera parte de 2017, en el contexto de la contienda electoral, permitió esta recuperación que, a pesar de mostrarse sostenida a lo largo del año, dejó un PBI solo un 0,1% por encima del de 2015.

En el orden de los factores que impulsaron la demanda se destaca la recuperación de la inversión, la cual se incrementó un 8,13% entre 2016 y 2017.<sup>11</sup> No obstante, según Cifra (2017b), la inversión fue impulsada sobre todo por la compra de equipos de transporte importados, por lo que no tuvo un efecto expansivo importante sobre la industria nacional, la cual se mantuvo relativamente estancada; como muestra Kulfas, implicó una sustitución directa de equipo de transporte nacional por importado: “el primero cayó 5,5%, el importado aumentó nada menos que 34,3%” (2017, p. 16). También se expandió la construcción —un 12,8% en el tercer trimestre de 2017 en relación con igual trimestre del año anterior según datos de Indec (2017b)—, tanto de la mano de la reactivación de la obra pública como por el sector privado, dinamizado por la reaparición del crédito inmobiliario.

El segundo factor de la demanda más dinámica fue el consumo privado, el cual evolucionó un 3,07% entre 2016 y 2017. Se observa aquí otro elemento de coyuntura ligado a la contienda electoral; como sostiene Cifra (2017b), en dicho contexto se habilitaron leves mejoras salariales para los trabajadores registrados privados, e incrementos del gasto público en materia de jubilaciones, asignaciones familiares y AUH. Debe tenerse en cuenta que el aumento en estas partidas se debió principalmente al índice de actualización surgido de la Ley de Movilidad Jubilatoria que desde 2012 garantizaba dos aumentos anuales para las prestaciones sociales de Anses, y que Cambiemos daría de baja a fines de 2017.

---

<sup>11</sup> Se sigue comparando el total promedio de los primeros tres trimestres de cada año tomando los datos presentados por Indec.

Así, en tercer lugar, se ubica el consumo público con una evolución del 2,23% y quedan relegadas al último lugar las exportaciones, con un magro incremento del 0,24%. Este factor pareciera paradójico en la era Macri, ya que el discurso de que Argentina “volvió al mundo” y las políticas de quita y rebaja impositiva a los sectores exportadores no mostraron muchos frutos en 2017. De hecho, se hace palpable la dirección de la inserción global: más bien el mundo se inserta en Argentina, pero no a la inversa. ¿Qué significa esto? Que la expansión de la demanda fue en buena parte satisfecha con productos importados, lo cual privó al país de obtener mayores beneficios en materia de empleo y producción en vinculación con el mercado interno.

Este hecho se hace evidente cuando observamos la evolución de la oferta: las importaciones crecieron un 11,29% entre 2016 y 2017. Tal escenario se hace aún más palpable en la comparación con 2015, donde se observa que, a pesar de todos los estímulos impositivos a los grandes grupos exportadores, las exportaciones como factor de demanda crecieron solo un 2,65%, mientras que las importaciones, por el lado de la oferta, lo hicieron un 18,52%. Con esta asimetría se muestra que la liberalización del comercio exterior establece —al igual que en la segunda mitad de la década de los años setenta y los años noventa— el reverso del proceso de sustitución de importaciones, en tanto los productos extranjeros desplazan a la producción nacional. Esto deja un saldo negativo no solo en términos de producción y empleo sino también de soberanía, ya que se incrementa la dependencia, porque como se verá más adelante, los déficits tanto de la cuenta corriente como del fisco se cubrieron con una multiplicación épica del endeudamiento externo. Este genuino *shock* de endeudamiento permitió apuntalar las deterioradas variables económicas y dotar a la política oficial de lo que ellos mismos consideran como una estrategia de gradualismo, bajando en la primera parte de 2017 la intensidad del ajuste y las reformas estructurales con relación al año anterior.

La mencionada lógica política en la política económica se vio también en vinculación con la continuidad del tarifazo que, si bien se sostuvo como uno de los pilares de la política económica reacomodando los precios relativos en términos del nuevo escenario de fuerzas sociales, se aplicó de forma segmentada. En algunos casos como el del gas, el aumento anunciado por el gobierno sería en promedio del 24% para abril,<sup>12</sup> pero para mitigar la percepción del tarifazo se desdobló el pago en los meses de mayor consumo, durante el invierno que antecedió a la votación. Además, se reservó un nuevo aumento de entre el 40% y el 50% para diciembre. En materia de energía eléctrica, para los 4,7 millones de clientes de las empresas Edenor y Edesur, el primer tarifazo de 42% se aplicó a principios de año, pero también se fue pagando en cuotas (*Ámbito.com*, 23 de octubre de 2017).

Otro caso icónico fue el final de la televisación gratuita del torneo de fútbol. El fin del programa Fútbol para Todos también fue segmentado: primero se quitó la emisión de los partidos de los canales de aire y se la llevó al sistema de cable privado, pero dejando su codificación y pago final justo para el fin de semana posterior a las elecciones.

Así, el repunte del PBI y el aflojamiento de la soga que estranguló durante 2016 al salario, sumado a la expansión de partidas sociales, permitió a Cambiemos crear un escenario más ameno para enfrentar la contienda electoral. Nuevamente el control de los medios de comunicación, una lúcida estrategia discursiva de construcción del enemigo—definido en torno a las figuras del “populismo”; la adjudicación del conjunto de problemas políticos, sociales y económicos presentes a la “pesada herencia” y la posibilidad de su retorno, escenificada con la reaparición de Cristina Fernández de Kirchner como candidata en la Provincia de Buenos Aires— permitieron mover el amperímetro electoral a favor del gobierno.

---

<sup>12</sup> Aunque el incremento que fue denunciado por organismos de consumidores presentaba alcances de hasta el 150% (*Perfil*, 3 de agosto de 2017).

Cambios logró un excelente desempeño en las elecciones legislativas, al imponerse en Diputados en trece de las veinticuatro provincias, y en Senadores, en cuatro de las ocho que votaban. Dos elementos se destacan: por un lado, el avance del oficialismo en ambas cámaras, pues se consolidó como primera minoría en Diputados —con 107 bancas, 21 más de las que tenía antes de las elecciones—, y alcanzó 24 de 72 bancas en Senadores, haciendo retroceder a la oposición. Por otro lado, el hecho político de mayor relevancia fue la remontada que tuvo en la Provincia de Buenos Aires, donde en Senadores enfrentaba a la expresidenta, quien tras salir primera en las PASO por un escaso margen (34,27% vs. 34,06% de Cambios) fue luego derrotada por el oficialismo (obtuvo el 37,31% de los votos, frente al 41,35% que cosechó Cambios).

Esto se dio incluso en un contexto de recrudescimiento de la represión a la protesta social, en el cual el gobierno —y en particular el Ministerio de Seguridad— avanzó en la criminalización de las luchas sociales y en la construcción del enemigo interno, que iba cobrando distintas formas, como la Resistencia Ancestral Mapuche, buscando sin ningún sustento plantear la existencia de grupos terroristas, mientras se procuraba encubrir la desaparición de Santiago Maldonado, cuyo cuerpo aparecería la semana previa a las elecciones de octubre sin generar efectos negativos en términos electorales para el gobierno. Este hecho a su vez reforzó la estrategia represiva, al punto de avalar el asesinato por la espalda del joven Rafael Nahuel por parte de Prefectura en otro conflicto por tierras con la comunidad mapuche en el mes de noviembre.

De este modo, se ingresa en la segunda parte de 2017: la legitimación obtenida en las urnas habilitó la puesta en marcha de un segundo escenario de shock en múltiples planos.

En materia de la estrategia que articuló coerción y consenso cobró fuerza la escalada represiva, la cual se articuló a su vez con una ofensiva mediático-judicial que llevó al encarcelamiento “preventivo” de

numerosos dirigentes políticos de la oposición, desde el exvicepresidente Amado Boudou, el exministro de planificación Julio De Vido y los referentes sociales Luis D'Elía y Fernando Esteche, entre muchos otros. Cada caso fue presentado por los grandes multimedios como un paso adelante en la “lucha contra la corrupción y las mafias”, esgrimida por Cambiemos como una de sus banderas políticas. Esta estrategia, relativamente novedosa en el país, venía mostrando sus éxitos para el bloque en el poder en Brasil, cuya ofensiva política, mediática y judicial no solo había logrado imponer el golpe contra Dilma Rousseff sino que permitía poner al Partido dos Trabalhadores (PT) como el “partido más corrupto de la historia brasileña” y buscaba dejar fuera de juego al principal candidato en los sondeos nacionales: Lula Da Silva.

Esta suma de factores lleva hacia una conclusión preliminar clave: con Cambiemos en el gobierno se hace más vigente y visible que nunca que el Estado constituye, como dijera Poulantzas, el factor de unidad política del bloque en el poder. Esto se debe a que, durante estos primeros años del gobierno de Macri, el poder político, económico, mediático y judicial golpea como un solo puño en el marco del proyecto de restauración del régimen neoliberal en la Argentina y da origen a un nuevo ciclo de la revancha clasista y conservadora.

En esta línea, el “segundo” 2017 dio inicio a lo que el propio presidente Macri en su discurso poselectoral denominó como una “etapa de reformismo permanente”. En este camino, el gobierno nacional encaró una triple reforma: previsional, fiscal y tributaria, y laboral. Puesto que la gradualidad ya había pagado políticamente, se retomaba ahora la agenda de ajuste y reforma estructural.

La reforma previsional se convirtió en el caballito de batalla del ajuste poselectoral, con el planteo de diversos puntos claves. En primer lugar, la disputa giró en torno a modificar la fórmula de actualización de las distintas prestaciones sociales: jubilaciones, pensiones y asignaciones universales, la cual estaba vigente desde 2012. Como sostiene Arbia, dicha fórmula

Se aplica en marzo y septiembre de cada año, considera el 50% de la variación de la recaudación tributaria de ANSES por beneficio y el 50% del cambio de los salarios (Ripte o Indec, el mayor). Es un mix de los aumentos de los recursos tributarios y los salarios en blanco. El aumento, según los cálculos de consultoras privadas, llegaría a un 15% con el índice actual (2017a, p. 1).

Esta fórmula fue suplantada por una nueva, que si bien se ajusta de forma trimestral

Se calcula con una combinación del 70% de la inflación y el 30% del Ripte, que es el aumento salarial de los trabajadores del sector formal. Busca que los aumentos se relacionen con la inflación en lugar de la recaudación. El aumento con esta actualización para las prestaciones es del 5,7 por ciento (Arbia, 18 de diciembre de 2017).

Además, el incremento jubilatorio pautado para junio de 2018 “se realizaría considerando la variación salarial y de la inflación entre octubre y diciembre de 2017 y no de enero a marzo 2018, que es lo que correspondería según la fórmula actual”, lo cual generaría un desfase que según Cifra “implica sustraer a los jubilados tres meses de aumento que nunca serán repuestos” (2017d, p. 2) y a lo que el gobierno buscó responder con un magro bono compensatorio, oficializado luego con el decreto 1058/2017,<sup>13</sup> y que es de carácter extraordinario pues se aplica por única vez.

Con una brutal represión en las calles a la masiva movilización popular que rechazaba la reforma previsional, y luego de un intento fallido para dar quorum, el oficialismo logró, —a través del acuerdo con

---

<sup>13</sup> El bono es de \$750 para los jubilados y pensionados que hicieron aportes durante 30 años o más y que registren en marzo de 2018 un tope de haber mensual inferior a \$10 mil, y de \$375 para aquellos que hayan ingresado por moratorias o planes especiales. También estableció un bono de \$400 para los perceptores de la AUH y la Asignación por Embarazo para Protección Social.

los gobernadores— conseguir los votos necesarios para su aprobación final el 19 de diciembre. De este modo, se estableció un recorte de casi diez puntos porcentuales en el incremento entre la aplicación de la fórmula hasta entonces vigente y la que comienza a regir a partir de la sanción de la reforma, descargando un ajuste calculado en alrededor de los \$70 millones sobre los sectores más vulnerables de la sociedad, en un nuevo hito de la revancha clasista.

Otro aspecto importante de la reforma previsional es la elevación de forma opcional de la edad jubilatoria a 70 años. De esta manera, solo a partir de esa edad podrá el empleador intimar al trabajador a jubilarse, pero entre la edad jubilatoria vigente (60 años para mujeres y 65 para hombres) y la nueva edad opcional, el empleador queda eximido de realizar aportes patronales, lo que genera una nueva transferencia de recursos que desfinancia al Estado en favor del capital.

Por otra parte, la reforma establece el acceso al 82% pero en relación con el salario mínimo vital y móvil y solo aplicable a quienes hayan realizado 30 años de aportes, dejando fuera de dicho derecho a los que ingresaron por las distintas moratorias previsionales y profundizando así la heterogeneidad de haberes de los jubilados. Este beneficio parece ser más un agregado propagandístico que de impacto real, ya que según Cifra

El piso que fija es prácticamente equivalente al que está vigente, sin implicar una mejora real. En efecto, con una jubilación mínima de \$7.246 y un salario mínimo, vital y móvil de \$8.860, la relación establecida ya es del 81,8% y el aumento garantizado sería solo de \$19 si se aplicase en la actualidad (2017d, p. 4).

Asimismo, los cambios previsionales vinieron enlazados con el segundo hito del reformismo permanente: la reforma fiscal y tributaria. A partir del pacto fiscal firmado por el gobierno nacional con la mayoría de los gobernadores (a excepción del de San Luis), y que fue

clave en la negociación para la aprobación de la reforma previsional, Cambiemos dio impulso a un conjunto de transformaciones que reinstalan la paradoja de querer reducir el déficit fiscal ajustando el gasto, pero al mismo tiempo no lograrlo en tanto se reduce la recaudación. Esta es una paradoja solo comprensible en el marco de la revancha clasista, porque el ajuste está dirigido a los sectores populares y la quita de impuestos, al gran capital. ¿Cuáles fueron los principales factores de esta línea de reformas?

El pacto fiscal anuda distintos aspectos de la estrategia política y económica del proyecto de Cambiemos. Por un lado, realiza transferencias a las provincias con recursos utilizados como moneda de cambio para lograr el apoyo político de los legisladores opositores condicionados luego por los gobernadores de sus distritos. El texto del acuerdo, denominado Consenso Fiscal, promueve la idea de que las provincias generen un proceso de reducción de los “impuestos distorsivos” de modo de reducir la carga tributaria sobre la actividad privada como vía de impulso al crecimiento, al tiempo que se acuerdan una serie de transferencias desde Nación a los Estados provinciales.

Uno de los factores centrales fue la modificación de la coparticipación del impuesto a las ganancias, el cual pasó de repartir provincialmente el 64% al 100%, quitando la porción percibida por Anses (lo cual deriva en un desfinanciamiento del sistema previsional que no alcanza a ser cubierto por la entrega del 100% del impuesto al cheque, establecida a modo de compensación) y eliminando el porcentaje correspondiente al Fondo del Conurbano. Este último aspecto fue, sin embargo, parte de una estrategia diseñada para catapultar los recursos obtenidos por la Provincia de Buenos Aires, donde yace el principal bastión de confrontación del gobierno con el kirchnerismo y donde se encuentra la principal referente de Cambiemos con perspectivas presidenciales: la gobernadora María Eugenia Vidal. Esto se debe a que junto con dicha eliminación, y a cambio de retirar una serie de demandas judiciales de la Provincia a Nación, se consignó la recuperación de

miles de millones de pesos afectados por el anterior congelamiento del tope del Fondo del Conurbano.

Establecer el monto de la compensación antes mencionada en \$44.000.000.000 (cuarenta y cuatro mil millones de pesos) para 2019. Esta compensación se instrumentará mediante transferencias diarias y automáticas de aportes no reintegrables del Tesoro Nacional y se actualizará, desde 2020, con base en la inflación. (...) Establecer, para 2018 y en el marco de la necesaria transición, una compensación por este concepto de \$21.000.000.000 (veintiún mil millones de pesos) (República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017, p. 8).

Otros aspectos del pacto fiscal refieren a que las provincias se comprometieron a mantener congelado el gasto en términos reales, a aplicar diversas desgravaciones en materia de impuestos a los ingresos brutos y a impulsar una ley de responsabilidad fiscal para municipios orientada a bajar la presión tributaria.

Asimismo, entre los puntos acordados en noviembre ya se fijaban las pautas fundamentales de la reforma previsional que se terminó de votar en diciembre, condicionando de esta manera el apoyo de los gobernadores y sus legisladores más allá del partido al que pertenecieran. Las presiones y búsqueda de acuerdos también estuvieron marcadas por la amenaza del gobierno nacional de imponer impuestos a producciones regionales, que afectarían a las provincias y cuyo alcance en la versión final de la reforma tributaria fue parte del forcejeo en las tratativas: por ello, la reforma fiscal y tributaria son parte de un mismo proceso. Esto se vio, por ejemplo, en el caso de las bebidas azucaradas, que tras el intento de aplicar un impuesto del 17%, finalmente se mantuvo en el 4% para aquellas gaseosas que tienen jugo de limón y 8% para las analcohólicas, con o sin azúcar, debido al reclamo del gobernador tucumano y de productores de esa provincia. Otro caso similar fue el del impuesto a las cervezas: se dispuso limitar la suba

del impuesto al 14%, contra el 17% que estipulaba el proyecto original (Télam, 20 de diciembre de 2017).

Entramos así en otro de los hitos del “reformismo permanente”, ya prefigurado en los acuerdos anteriores pero sancionado a fines de diciembre de 2017. En primer lugar, la reforma establece modificaciones en materia de aportes patronales, eliminando su pago de forma gradual “hasta una remuneración bruta de 12 mil pesos para 2022, en una escala que comienza el año próximo con 2400 pesos, sigue en 2019 con 4800 pesos, en 2020 con 7200 pesos y en 2021 con 9600 pesos” (Gilardo, 21 de diciembre de 2017), ajustado por la inflación de dichos años. También se unificarán de manera gradual las contribuciones patronales para el sector privado hasta llegar a una alícuota única de 19,5%. Otras reducciones impositivas, como señala Cifra, son las siguientes:

La reducción del impuesto a las ganancias para las empresas que no distribuyan ganancias (la alícuota pasa del 35% en 2018, 30% en 2019 y 2020 y 25% a partir de 2021), el incremento del pago a cuenta de ganancias generado por el impuesto al cheque, eliminación gradual de los impuestos a productos eléctricos y electrónicos y la reintroducción del ajuste por inflación en el balance de las empresas para el cálculo impositivo del impuesto a las ganancias (2017e, p. 2).

Por el lado del incremento de impuestos aparece como novedad la creación de un tributo a la renta financiera, que “será del 15% para rendimientos provenientes de instrumentos en moneda extranjera o indexados. La alícuota será del 5% para rendimientos provenientes de renta fija en pesos sin cláusula de ajuste” (Arbia, 31 de octubre de 2017). También se agrega el gravamen del IVA del 21% a los servicios digitales (como Netflix, por ejemplo) prestados por un sujeto residente o domiciliado en el exterior cuya utilización se lleve a cabo en el país. Además, se suman distintos impuestos internos a bebidas (espíritu-

sas, energizantes, cervezas, gaseosas, etc.) dentro de los cuales, como se mencionó, las alícuotas se fueron modificando en el marco de las negociaciones entabladas sobre todo con los gobernadores.

El Ministerio de Hacienda plantea públicamente como objetivo reducir el déficit fiscal del 4,5% de 2017 al 3,2% en 2018. Esto representaría ajustar unos \$120 mil millones, que se obtendrían con la combinación de la reforma impositiva que aportaría unos

\$30 mil millones y la previsional con otros \$80 mil millones (Arbia, 21 de diciembre de 2017). Sin embargo, los investigadores de Cifra sostienen que en los propios cálculos del oficialismo, las reducciones impositivas pesan más que los incrementos, por lo cual la reforma tributaria añade un costo fiscal “de mínima estimado por el Gobierno (del 0,3% del PIB acumulado por año) que equivale, de acuerdo a las estimaciones del Presupuesto a \$37 090 millones en 2018 y a \$172 362 millones entre 2018 y 2021” (Cifra, 2017e, p. 2).

Se cierra así un nuevo capítulo de transferencias de recursos con baja de contribuciones patronales y reducciones en impuestos a las ganancias, que consolidan las transferencias de recursos al gran capital, con un paradójico discurso que propone como objetivo la reducción del déficit fiscal mientras que, de hecho, se reducen gravámenes a los sectores más concentrados de la economía. Así, en 2018

los privados embolsarán 31 mil millones de pesos por la reducción de contribuciones patronales, 29 mil millones por la baja de Ingresos Brutos y 21 mil millones por la reducción de la alícuota de Ganancias a las sociedades que no repartan utilidades, entre otros conceptos (Página 12, 11 de enero de 2018).

y reportarán más de 103 mil millones a las empresas. Esta dirección, que define un nuevo set de ganadores y perdedores y muestra los cambios en las relaciones de fuerzas, es gestada desde el propio Estado, haciendo del deterioro de las propias cuentas públicas un mecanismo de transferencia solo comprensible en el marco de la CEOcra-

cia macrista: “Las reformas, junto con las políticas implementadas desde la llegada de Cambiemos al Ejecutivo nacional, desfinanciarán al Tesoro Nacional en casi \$140 000 millones en 2018” (CEPA, 2018, p. 21).

El caso testigo de este proceso, iniciado desde el acceso de Cambiemos al gobierno nacional, es la baja de retenciones. Tras haberse eliminado para la mayor parte de los productos, sigue el camino de su reducción gradual del 0,5% mensual, fijado en diciembre de 2016, hasta llegar a diciembre de 2019 a solo el 18% del poroto de soja y menos aún en sus subproductos, lo cual implica pérdidas de recaudación para el Estado calculadas en cerca de \$57 mil millones para 2018 y \$90 mil millones para 2019 (Cifra, 2017e).

Pero las transferencias al gran capital no culminaron con la reforma tributaria, sino que se profundizaron con un nuevo tarifazo poselectoral, materializado principalmente a fin de año:

En el caso del gas, las próximas boletas llegarán con un 45 por ciento de aumento en promedio. Los más perjudicados son los que menos consumen, quienes deberán enfrentar una suba del 58 por ciento. Estos aumentos se suman al tarifazo del 400 por ciento aplicado durante el último año y se espera que en abril las tarifas vuelvan a aumentar. (...) La luz, en cambio, subirá entre un 39 y un 47 por ciento según la franja de consumo y se suma al tarifazo acumulado desde diciembre de 2015 que osciló entre un 800 y 1200 por ciento de aumento (Página 12, 1 de diciembre de 2017).

Por otra parte, el gobierno avanzó hacia la desregulación del precio del petróleo en el mercado interno que llevó a aumentos constantes en el precio de las naftas, los cuales tras alcanzar un incremento del 30% en 2017 —cinco puntos porcentuales por encima de la inflación anual— llegó a la plena liberalización el 1 de enero de 2018, con aumentos del 5% en ese mes y otra tanda de incrementos del 4% en febrero.

El reverso de estas transferencias de recursos en el marco de la revancha clasista se hace palpable en la contracción de derechos y recursos dirigidos a las clases subalternas. Al recorte a los jubilados, pensionados y a quienes cobran la AUH determinado durante la reforma previsional, se le sumó una multiplicación de las suspensiones y bajas de pensiones a los sectores más vulnerables en el primer semestre de 2017: 83.133, de las cuales 11.427 correspondían a madres de siete hijos y 71.706 eran pensiones por invalidez. A esto se le suma una reducción de las pensiones por vejez del 55% entre 2015 y 2017 (CEPA, 2017a), en un esquema que suma requisitos restrictivos y trabas burocráticas para restringir el aporte estatal a quienes más lo necesitan.

Queda en agenda la reforma laboral, cuyo proyecto —según sostienen los investigadores del Instituto para el Desarrollo Económico y Social “Stella Maldonado” (2017)— se orienta a tres objetivos complementarios: acotar el carácter protectorio de la ley, desresponsabilizar al empleador por las condiciones de trabajo que ofrece y flexibilizarlas. Algunos de los elementos que indican este sentido son la exclusión de la ley de los trabajadores independientes y los trabajadores autónomos económicamente dependientes (asalariados encuadrados bajo la figura, por ejemplo, de monotributistas). También se consigna la desresponsabilización de la empresa principal respecto de los trabajadores tercerizados, es decir que

La empresa principal no es solidariamente responsable por el cumplimiento de las normas laborales para con los trabajadores subcontratados que realizan “actividades complementarias” de limpieza, seguridad, mantenimiento general, servicios médicos y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía, informática y transporte (Idesba, 2017, p. 10).

Uno de los puntos más importantes refiere a que el proyecto no solo apunta a reducir las indemnizaciones (acota la base para su cálculo, excluye conceptos como aguinaldo, horas extras, etc.) sino que

además plantea la creación del “Fondo de Cese Laboral”: para ello, durante el tiempo en el cual el trabajador está empleado aporta a un fondo que luego cobra cuando es despedido, lo que facilita su despido e incrementa, por ende, la inestabilidad laboral.

Otro de los factores destacados es la creación de un “banco de horas”: el empleador puede demandar un trabajo por encima de las horas legales y luego compensarlas con menos horas en otros días. Esto conlleva

dos implicancias: por un lado, que no se paguen como horas extra, un componente muy importante en los salarios de ciertos sectores industriales y de servicios; y por otro lado, otorga más discrecionalidad para el empleador en la distribución del tiempo de trabajo limitando la posibilidad del trabajador de planificar el uso de su tiempo no laboral (Idesba, 2017, p. 11).

Por otra parte, el proyecto busca generar un “blanqueo” laboral: se condonan deudas si los empleadores registran a sus trabajadores. También se reducen los plazos para realizar juicios laborales, se busca limitar la acción sindical poniendo trabas de carácter estatutario, etc.

La reforma reviste así un carácter promercado, pues mejora las relaciones de fuerzas del capital frente al trabajo, flexibiliza las condiciones de contrato, trabajo y despido, al tiempo que reduce cargas al capital, con lo cual se genera una nueva transferencia de recursos.

### ***Los críticos números de la economía: El deterioro del sustrato material tras la euforia del avance hegemónico***

Si bien la revancha clasista se muestra efectiva en transferir recursos al gran capital avanzando en un esquema de mayor desigualdad coherente con las nuevas relaciones de fuerzas que rigen tanto en Argentina como en buena parte de América Latina, marcada por la contraofensiva en la región, las nuevas-viejas recetas del neoliberalismo no logran exhibir muchos éxitos en el funcionamiento económico

general. El “cambio” ni siquiera ha logrado avances sustantivos en términos de los aspectos que, en el propio discurso oficial, aparecen como los grandes problemas económicos de la “pesada herencia” kirchnerista, tales como la alta inflación, el déficit fiscal y el deterioro de la balanza de pagos.

La inflación en 2017 fue del 24,8% según el IPC del propio Indec, quedando casi ocho puntos por encima de la meta oficial para dicho año. En materia de debate inflacionario, mientras el gobierno insiste en percibir a la inflación como un fenómeno de índole monetario ligado a la emisión y al déficit fiscal, y procura contenerla mediante altas tasas de interés, el ajuste en el gasto público y el ajuste al salario real, el problema que el propio Macri evaluaba como uno de los más sencillos a resolver se mantiene firme.

La óptica oficial parece no ponderar correctamente el severo impacto en los precios que tiene el aumento de costos producto del infinito tarifazo y la desregulación del mercado de hidrocarburos, con su incidencia al alza en el precio de los combustibles. Tampoco parece visualizar la inflación de raíz cambiaria, ligada a la vinculación entre la canasta exportadora y la de consumo local y al alto uso de insumos importados en la industria, la cual es alimentada por el nuevo ciclo de devaluación, a partir del incremento del valor del dólar de \$17,55 al cierre de noviembre hasta llegar a \$20,25 en la primera semana de febrero de 2018. Y menos aún parece comprender o importarle los impactos inflacionarios de la concentración económica, con grandes formadores de precios tanto en la producción como en la comercialización.

Es que el proceso inflacionario no puede ser leído sin vincularlo a los cambios en las relaciones de fuerzas sociales entre las distintas clases y fracciones sociales. Se pueden observar algunos aspectos de cómo se saldan dichas disputas según el avance que los grupos sociales presentan en cuanto a posicionarse en la reproducción ampliada del capital. Por un lado, bajo el gobierno de Cambiemos la contienda

entre capital y trabajo se viene saldando con salarios por debajo de la evolución global de los precios y la merma de recursos estatales orientados a las fracciones más vulnerables. Así, observamos una pérdida del poder adquisitivo del salario, el cual en promedio

en los primeros seis meses de 2017 resultó 3,3% inferior al del primer semestre de 2015 y 4,6% menor al del segundo semestre de ese año (...). Si bien entre 2016 y 2017 todos los grupos de trabajadores mejoraron su poder adquisitivo, la comparación respecto de 2015 resulta negativa. Los trabajadores de ingresos más bajos perdieron un 8,7% en términos reales y los grupos medios, un 5,9%. Solo el 10% de mayores ingresos aumentó su poder adquisitivo (Cifra, 2017b, pp. 26-27).

De este modo se materializa la transferencia de recursos, con matices según los tiempos del calendario electoral, y se continúa con la fragmentación de las clases subordinadas, incrementando la desigualdad.

Por otro lado, hacia el interior de las clases dominantes el cambio en las relaciones de fuerzas sociales se manifiesta en la disímil evolución de los precios relativos ligados a dichas fracciones. Así, el análisis de la variación del índice de precios implícitos según sectores de actividad al primer trimestre de 2017 muestra que, en relación con 2015, el rubro que encabeza los aumentos es el de electricidad, gas y agua, con un 118,8%, seguido por el de intermediación financiera con 107,2% y el sector agropecuario con

97%, mientras que comercio, construcción e industria evolucionaron de modo sustancialmente más bajo, al 64,3%, 66,2% y 66,5% respectivamente (Cifra, 2017b). Estas variaciones son representativas de los cambios en las relaciones de fuerzas sociales dentro del bloque en el poder, de modo que se corrobora un avance de las fracciones financieras, empresas de servicios y del agronegocio, mientras que las fracciones industriales son subordinadas en términos relativos, lo que afecta principalmente a todo el tejido de pymes.

El panorama industrial sigue siendo sombrío, heterogéneo según la rama, pero con tendencia predominante al estancamiento, en tanto se siguen incrementando sus costos en tarifas, tasas de interés y se lo confronta con la apertura importadora: a fines de 2017 quedó con una reducción del 4,4% en relación con 2015. Más dramático aún es el escenario para los trabajadores del sector industrial. Según el análisis presentado por CEPA (2017b) se expulsaron 54.195 trabajadores entre noviembre de 2015 y abril de 2017, y el plan nacional de Cambiemos para el sector anuncia una “reconversión” del 20% del empleo industrial, lo cual significa que más de 300 mil puestos de trabajo están en riesgo por ser considerados sobrantes.

Además, el gobierno avanza en reducir el financiamiento a la producción. Esto se debe a que, como señala Kulfas (2017), en noviembre de 2017 el Banco Central anunció la finalización de la Línea de Créditos de Inversión Productiva (LICIP) iniciada en 2012, que establecía la obligatoriedad, para los bancos más importantes del país, de otorgar créditos a las empresas para financiar inversiones productivas por una proporción inicial equivalente al 5% de los depósitos privados, que permitía expandir el financiamiento a las pymes. Otro impacto en el mismo sentido se dará con la descapitalización del Banco Nación: “el gobierno nacional incorporó en el Presupuesto 2018 una descapitalización del Banco Nación por \$20.000 millones, lo cual resta capacidad prestable a la principal entidad del país y la que mayores desembolsos a pymes había venido realizando” (Kulfas, 2017, p. 26); ello tendrá como resultado el encarecimiento del crédito pyme.

Otro panorama crítico se presenta en materia de comercio exterior, donde a pesar de todos los beneficios impositivos otorgados a los grupos exportadores, el déficit comercial, lejos de desaparecer o al menos achicarse, se ha multiplicado en 2017: “En los primeros nueve meses del año trepó a USD 5200 millones, que es el más alto desde, al menos, 1992 medido en dólares corrientes y es similar al de 1998 en dólares constantes” (Cifra, 2017b, p. 17). También en esta

área la apertura importadora marca sus efectos perniciosos sobre la economía nacional.

El análisis de las cuentas públicas muestra que Cambiemos no solo no ha resuelto los viejos problemas, sino que ha añadido algunos más. El Ministerio de Hacienda presentó los resultados fiscales de 2017 indicando que el déficit fiscal primario alcanzó el 3,9% del PBI. Si bien en la presentación pública de dichos resultados se hizo énfasis en el cumplimiento de las metas propuestas para el año (déficit primario al 4,2% del PBI) y en que el gasto primario evolucionó por debajo de la inflación y se contrajo en relación con el producto (del 23% al 22%), un análisis más detallado pone en evidencia el crítico estado fiscal, que comunicacionalmente se buscó encubrir.

En primer lugar, la contracción del gasto tuvo un factor destacado en la quita de subsidios a las empresas de servicios públicos, quita que fue acompañada por los sucesivos ciclos de tarifazos, modificando los precios relativos y sustentando las ganancias del sector a costa del encarecimiento del costo de vida para los trabajadores y de los costos productivos para las industrias y comercios. Pero la caída del gasto no tuvo como resultado achicar sustancialmente el déficit primario, dado que se profundizó la quita de impuestos a los sectores más concentrados de la sociedad, por lo que en términos nominales el déficit primario se incrementó un 18%, y en términos reales, al estar por debajo de la inflación, mostró una mejora que no obstante lo dejó en niveles cercanos a los de 2015.

Pero la presentación de los resultados primarios esconde un segundo y central factor, que es el déficit total del Estado, atendiendo al resultado financiero que tiene en cuenta también el pago de intereses de la deuda. Allí se observa lo que se ha convertido, en solo dos años de Cambiemos en el gobierno, en el nuevo-viejo talón de Aquiles de la economía nacional: una brutal expansión de la deuda pública que lleva al déficit financiero a ubicarse en el 6,1% del PBI debido a los altos pagos de intereses que implica. De hecho, si el pago de intereses

de la deuda representaba en 2016 el 1,6% del PBI, en 2017 saltó al 2,2%, lo cual representa más de un tercio del déficit total. El peso del endeudamiento se incrementó también con relación a la recaudación. Según consigna Cachanosky

A fines del 2015, el pago de intereses (teniendo en cuenta intra sector público) representaba el 9% de los ingresos fiscales. En el 2016 aumentaron al 11,5%, en parte debido a la salida del default. En el 2017 el aumento se aceleró, se ubicó en 15,4% de los ingresos fiscales del Tesoro. A modo de referencia y sin querer sugerir que sea un número crítico, el pago de intereses antes de la crisis del 2001, a fin del año 2000, representaba el 17,4% de los ingresos fiscales. Si en el 2018 el peso de los intereses vuelve a aumentar cuatro puntos como lo hizo en el 2017, entonces superaría el valor de fines del 2000 (21 de enero de 2018).

Así, tal como plantea Scaletta,

Las condiciones creadas por el megaendeudamiento comenzaron a pegar de lleno en el panorama fiscal, lo que permite augurar la más que previsible retroalimentación del círculo vicioso, cuadro que se potencia cuando se agrega el rojo furioso de la cuenta corriente del Balance de Pagos, que proyecta un horizonte creciente para la demanda de dólares, endeudamiento y déficit financiero (21 de enero de 2018).

Esto devuelve un escenario en el cual la vulnerabilidad de las cuentas públicas y de las cuentas externas de la economía argentina se tornó bastante más dramática que en 2015, con déficits que son financiados a través de un hiperendeudamiento que incrementa la dependencia y el drenaje de recursos públicos, y que en 2017 incluyó la increíble emisión de un bono a cien años. Pero aquí cabe recordar que el proceso de valorización financiera no es un daño colateral de la política pública, sino una vía de ganancia extraordinaria que funciona como articuladora del bloque en el poder y cuyos mecanismos fueron

rehabilitados por el gobierno nacional a través de una deliberada desregulación del sistema financiero.

La deuda, con su veloz y épico incremento reciente, se convierte en un factor crítico cuyas dimensiones no aparecen todavía correctamente sopesadas en el debate público. Según apunta el Observatorio de la Deuda del Instituto de Trabajo y Economía Germán Abdala, recolectando datos hasta noviembre de 2017, “en el acumulado del año las colocaciones del gobierno nacional se ubican en USD 78 740 millones, superando en un 20% el total emitido durante 2016” (2017, p. 1). Esto muestra la magnitud del endeudamiento público interno y externo, el cual es acompañado —e incluso superado en su ritmo— por el proceso de endeudamiento total (público nacional, provincial, municipal y privado) en monedas extranjeras, y que se visualiza en que, también a noviembre de 2017, las colocaciones totales en dichas monedas “acumularon USD 66 699 millones, un 27% más que lo emitido durante todo el 2016” (Observatorio de la Deuda, 2017, p. 1). Dentro de estos valores es marcado el predominio del gobierno nacional, el cual explica el 86% de las nuevas emisiones, mientras que los estados provinciales y los privados abarcan un 7% cada uno.

Lejos del discurso oficial que busca legitimar el endeudamiento diciendo que el mismo está orientado a realizar obras de infraestructura para el desarrollo del país, según señala Lewkowicz

El 75 por ciento se destinó a financiar la salida de capitales por el giro de utilidades y dividendos, el turismo y principalmente la fiesta de la bicicleta financiera, ya que gracias a las exorbitantes tasas de interés del Banco Central, el gran negocio es tomar deuda en dólares, comprar Lebacs (o similar) y luego reconvertir el excedente en dólares para fugarlo (20 de noviembre de 2017).

Aquí puede observarse cómo se rearticuló en Argentina la relación entre deuda y fuga, a la que hay que sumar la financiación de los rojos

de las cuentas fiscales y externas que se gestan en esta dinámica de ajuste estatal, quita de impuestos al gran capital y aumento del peso de los intereses de esta “fiesta” financiera para pocos.

La magnitud y alcance de este proceso se hace palpable teniendo en cuenta que:

Si a la nueva deuda emitida por el Estado nacional se le suma la renovación de vencimientos y la emisión de las provincias y las empresas, los títulos de deuda externa en moneda extranjera desde diciembre de 2015 llegan a 110 648 millones de dólares, lo que ubica al país en el primer puesto, por lejos, en el *ranking* global de endeudamiento (Lewkowicz, 20 de noviembre de 2017).

Esto se relaciona, según el mismo analista, con el salto del peso de la deuda pública sobre el PBI del 38% antes de la asunción de Cambiemos al gobierno nacional, al 51,2% en el primer trimestre de 2017, y con la duplicación de la deuda del sector privado, la cual subió del 9,1% al 20,1% del PBI, modificando la estructura del endeudamiento en tanto dicho sector pasó de explicar el 23,8% de la deuda al 39,2% de la misma.

La preponderancia del endeudamiento público nacional y el altísimo nivel de fuga llevan a plantear, a modo de hipótesis, que lo que se está valorizando financieramente no son solo préstamos tomados en el interior y el exterior, sino buena parte del excedente captado a través de los diversos mecanismos de transferencias de ingresos provenientes de la compresión de los recursos de los sectores populares, así como otros excedentes sectoriales ligados al cambio de los precios relativos y al desaliento de la inversión productiva. Se lleva a cabo así un triple movimiento, de expropiación, valorización y expatriación vía fuga, que incrementa la dependencia de la economía nacional al ritmo de la especulación como fuente de renta extraordinaria, con lo que se hipoteca una vez más el futuro de las próximas generaciones.

## Conclusiones

El régimen de acumulación en Argentina ha venido variando según se fueron saldando las principales disputas en materia de relaciones de fuerzas sociales y políticas en el ámbito nacional, así como en el escenario de las fuerzas internacionales.

El régimen neodesarrollista (2002-2015), emergido de la crisis del neoliberalismo, dio origen a algunas dinámicas singulares en materia de expansión del PBI y ostentó dos pilares de sustentabilidad en la consecución de varios años de superávit comercial y superávit fiscal. Asimismo, regido por una estrategia hegemónica de carácter nacional-popular basada en el pacto social, el neodesarrollismo permitió articular la expansión económica con centralidad productiva y exportadora, basada en un mayor grado de intervención y regulación estatal, junto al despliegue de una amplia batería de políticas de transferencia de recursos hacia las clases subalternas. En este sentido, los trabajadores mejoraron su participación en la distribución del ingreso, al tiempo que descendía el desempleo, la pobreza y la indigencia y el Estado se robustecía en materia de políticas de inclusión social. El avance de los convenios colectivos de trabajo, la búsqueda de la universalización del sistema jubilatorio y las políticas sociales como la AUH, son algunas muestras de ello.

Sin embargo, fueron las propias continuidades estructurales del neoliberalismo anterior, con su potente concentración y extranjerización económica, lo que dejó un saldo de relaciones de fuerzas sociales favorables al gran capital, que ante los avances distributivos en favor de los trabajadores comenzó a defecionar del pacto social y a buscar alternativas más afines a sus intereses.

El contexto de desgaste de diversas variables económicas como la persistencia de una alta inflación, el deterioro de las cuentas fiscales y del comercio exterior, sumado a la crisis energética, entre otros, empezó a gestar un escenario estructural propicio para el capital concentrado y los partidos opositores para incidir en las relaciones de fuerzas

políticas y promover la necesidad de un “cambio”. De allí que el bloque en el poder lograra sintetizar una alternativa acorde: la Alianza Cambiemos. Esta emergió con el discurso de sostener los logros sociales del proceso anterior y de resolver los problemas en agenda, aunque ni bien ganó las elecciones se despojó de toda ambivalencia.

Ya en 2016 observamos la aplicación de políticas de *shock* distributivo y reforma estructural que comenzaron a remover los anclajes materiales del neodesarrollismo argentino para gestar un proceso de restauración del régimen neoliberal. Con Cambiemos en el gobierno se hizo más palpable que nunca que el Estado ejerce como momento de unidad política del bloque en el poder, logrando articular el poder político, económico, mediático y judicial en un mismo puño, en lo que se considera que constituye una nueva secuencia de la revancha clasista en nuestro país.

Así se desplegaron un amplio espectro de políticas que conforman el plan económico oficial. La megadevaluación con quita de retenciones y desregulación del comercio exterior, sumada al tarifazo de infinita aplicación y a la liberalización de las finanzas dieron origen a un nuevo escenario de relaciones de fuerzas sociales en el interior del bloque en el poder, donde avanzaron las fracciones financieras, de servicios y el agronegocio, desplazando a las fracciones industriales y asfixiando a las pymes. Esta última fracción, clave en materia de empleo, tuvo que padecer tanto el aumento de costos en materia de tarifas como la apertura importadora y el aumento de tasas de interés.

Pero son sobre todo los trabajadores quienes vienen pagando el costo del cambio del régimen de acumulación, con ingentes transferencias de recursos al gran capital a partir de mayor desempleo, paritarias planchadas, pérdida de derechos y recorte en las políticas de inclusión social. Como contracara, Cambiemos impulsó una multiplicidad de rebajas de impuestos al gran capital, habilitó el blanqueo de sus ganancias no declaradas y fugadas al exterior y condonó deudas a las principales empresas.

Esta estrategia es solo comprensible en el marco de la CEOcracia que comenzó a alterar la forma del Estado, a partir de la colonización del mismo por parte de los intelectuales orgánicos del capital concentrado extranjero y local.

También se observa un lúcido manejo de la lógica política de la política económica, en tanto el carácter clasista de la iniciativa oficial no deja de tener en cuenta los tiempos políticos, alternando gradualismo y *shock* según el calendario electoral. Asimismo, ha logrado construir un enemigo en torno a las figuras del “populismo” que le ha permitido manejar a voluntad una polarización sobre la cual descargar los costos no solo de los problemas anteriores sino de sus propias políticas, conformando el relato de “la pesada herencia”. Esto sin embargo no sería tan exitoso si el gobierno no contara con un fuerte blindaje mediático, garantizado con el control ideológico emergente del apoyo de los grandes grupos económicos de la comunicación, la liquidación de la Ley de Medios y la persecución al periodismo opositor. Esta persecución también se dio en relación con los dirigentes de la oposición, particularmente aquellos ligados al gobierno anterior: desde el primer día del “cambio”, referentes sociales y políticos comenzaron a ser enviados a prisión, incluso sin importar la generación de escándalos internacionales en materia de derechos humanos como en el caso de Milagro Sala. Asimismo, la represión sobre la protesta social comenzó a desplegarse en toda la línea, cobrando vidas de numerosos militantes populares y encarcelando otros tantos. Así, coerción y consenso se articulan en una ambiciosa estrategia de reestructuración social, en la que se juegan tanto la violencia institucional como la construcción de acuerdos parlamentarios y la difusión de ideas y valores con aspiraciones hegemónicas.

En este sentido, el lúcido manejo de los tiempos políticos estableció aquel doble año 2017: el primero de mayor gradualidad, con menor ahogo a los salarios, estrategias de contención social y mayor inversión pública, que permitieron generar las condiciones para ganar

la contienda electoral de dicho año; y un segundo 2017 que comenzó tras el triunfo, con una nueva oleada de shocks en el marco del “reformismo permanente” definido como nueva bandera oficial.

Así sobrevino la estrategia de la triple reforma. Teniendo como horizonte pendiente una reforma laboral que reduzca aún más los derechos y condiciones del trabajo a favor del capital, Cambiemos logró su primer éxito con la reforma previsional. Esta, entre otras cosas, apuntó a sacarle recursos por 70 millones de pesos a los jubilados y a quienes cobran la AUH, descargando de modo bien clasista el ajuste estatal. En tanto, la reforma fiscal y tributaria permitió trazar acuerdos con las provincias, en un ágil movimiento con el cual el gobierno logró movilizar cuantiosas partidas a la Provincia de Buenos Aires, territorio donde tiene a su principal referente presidenciable, y asimismo pudo garantizar el apoyo de los gobernadores a la reforma previsional a cambio tanto de recursos como de evitar aumentos considerables de impuestos a producciones regionales, mientras que en la línea global proponía una nueva tanda de reducciones impositivas al capital para “incentivar la inversión”.

Con quitas de impuestos por encima de los incrementos, solo queda la perspectiva del endeudamiento para seguir financiando los déficits de las cuentas públicas y externas. De esta manera, se está ante la presencia del ciclo de endeudamiento más furioso —en la relación cantidad y tiempo— de toda la historia nacional. Endeudamiento que no solo sirve para emparchar el nuevo régimen, que lejos de resolver los problemas del anterior, los ha incrementado, sino para llevar a cabo un nuevo proceso de valorización financiera, con rentas extraordinarias en el corto plazo, que articula los intereses del bloque en el poder en un triple movimiento de expropiación, valorización y expatriación vía fuga de capitales.

Las cuentas de este genuino saqueo incluyen bonos a cien años que pagarán esta y las futuras generaciones, al tiempo que Argentina “vuelve al mundo” en su carácter más dependiente, recortando su industria y

su sistema científico tecnológico, en el marco del retorno a las “relaciones carnales” con EE. UU. y a la estrategia del mundo unipolar.

## Referencias bibliográficas

- Arbia, C. (31 de octubre de 2017). Las 19 claves del Proyecto de Reforma Tributaria que el Gobierno enviará al Congreso para fomentar la inversión. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2017/10/31/las-19-claves-del-proyecto-de-reforma-tributaria-que-el-gobierno-enviara-al-congreso-para-fomentar-la-inversion/>
- Arbia, C. (18 de diciembre de 2017). Cinco puntos clave para entender la reforma previsional. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2017/12/18/reforma-previsional-5-puntos-clave-para-entender-el-proyecto/>
- Arbia, C. (21 de diciembre de 2017). Ocho claves de la reforma tributaria que aprobó Diputados. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2017/12/21/los-8-claves-de-la-reforma-tributaria-que-aprobo-diputados/>
- Basualdo, E. (2015a). *Informe especial. Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015*. Buenos Aires: Cifra-CTA.
- Basualdo, E. M. (2015b). La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas. *Documento de Trabajo* (Cifra-CTA), 14.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: Forlac – OIT.
- Bertranou, F., Casanova, L. y Sarabia, M. (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. *Documento de Trabajo* (Oficina de la OIT), 1.
- Bresser Pereira, L. C. (1991). La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?. *Pensamiento Iberoamericano*, 19, 13-35.

- Cachanosky, N. (21 de enero de 2018). Grises fiscales en el 2017. *Infobae*. Sección Opinión. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2018/01/21/grises-fiscales-en-el-2017/>
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. *Informe de Investigación* (Observatorio de las Elites argentinas), 2.
- CEPA. (2017a). *PROpensión: los pensionados, ajustados*. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/161-propension-los-pensionados-ajustados.html>
- CEPA. (2017b). *La nueva revolución productiva. El plan de transformación productiva de Cambiemos*. Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina.
- CEPA. (2018). *El saldo. Ganadores y perdedores de las transferencias fiscales derivadas de las reformas previsional y tributaria*. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/59-el-saldo-ganadores-y-perdedores-de-las-trasferencias-fiscales-derivadas-de-las-reformas-previsional-y-tributaria>
- Cifra. (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos. *Documento de Trabajo* (Cifra-Flacso), 15. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>
- Cifra. (2017a). *Informe de Coyuntura* (CTA), 23. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/if.pdf>
- Cifra. (2017b). *Informe de Coyuntura* (CTA), 25. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/VF.pdf>
- Cifra. (2017c). *Poder adquisitivo del salario mínimo, de la asignación universal por hijo y de la jubilación mínima*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/iu.pdf>
- Cifra. (2017d). *Una visión general sobre la reforma previsional*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Una%20vision%20general%20sobre%20la%20reforma%20previsional.pdf>

- Cifra. (2017e). *Apuntes sobre la reforma fiscal*. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Apuntes%20sobre%20la%20reforma%20fiscal.pdf>
- Féiz, M. (2011). ¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *THEOMAI*, 23, 72-83.
- Gasalla, J. (22 de agosto de 2016). El déficit fiscal se duplicó en julio respecto del año pasado. *Infobae*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2016/08/22/el-deficit-fiscal-se-duplico-en-julio-respecto-del-ano-pasado/>
- Gilardo, H. (21 de diciembre de 2017). Reforma tributaria: acceda al texto completo con modificaciones que fue aprobado en Diputados. *IProfesional*. Recuperado de <https://www.iprofesional.com/notas/260667-afip-renta-financiera-reforma-tributaria-ajuste-por-inflacion-alberto-abad-Reforma-tributaria-acceda-al-texto-completo-con-modificaciones-que-fue-aprobado-en-Diputados>
- Gramsci, A. (2016a). Análisis de situaciones. Relaciones de fuerzas. En G. Varesi (Comp.), *Hegemonía y lucha política en Gramsci. Selección de textos*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg.
- Gramsci, A. (2016b). La formación de los intelectuales. En G. Varesi (Comp.), *Hegemonía y lucha política en Gramsci. Selección de textos*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg.
- Harvey, D. (2004). El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 40.
- Idesba. (2017). *2017: año de reformas laborales regresivas*. Recuperado de [https://www.ctabsas.org.ar/IMG/pdf/idesba\\_-\\_informe\\_sobre\\_reformas\\_laborales\\_2017.pdf](https://www.ctabsas.org.ar/IMG/pdf/idesba_-_informe_sobre_reformas_laborales_2017.pdf)
- Indec. (2017a). *Encuesta Nacional a Grandes Empresas año 2015*. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge\\_09\\_17.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/enge_09_17.pdf)
- Indec. (2017b). Informe de avance del nivel de actividad. Tercer trimestre

- de 2017. *Informes Técnicos*, 1(232). Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_12\\_17.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_12_17.pdf)
- Jueguen, F. (10 de marzo de 2017). En 2016, 1,5 millones de personas cayeron en la pobreza. *La Nación*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/en-2016-15-millones-de-personas-cayeron-en-la-pobreza-nid1991769/>
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 122, 224-249.
- Kestelboim, M. (9 de enero de 2016). Inquieta a la industria textil la importación indiscriminada. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/2016/01/10/1782055-inquieta-la-industria-textil-la-importacion-indiscriminada/>
- Kulfas, M. (2017) *La encrucijada económica del gobierno de Macri*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/369197390/Informe-Economico-de-Matias-Kulfas>
- Lewkowicz, J. (20 de noviembre de 2017). Cuando el plan es endeudarse hasta que explote. *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/77131-cuando-el-plan-es-endeudarse-hasta-que-explote>
- Manzanelli, P. (2015). Aportes al estudio de la formación de capital en la Argentina actual (2002-2012). *Ensayos de Economía*, 25(46), 71-98.
- Narodowski, P. y Merino, G. (2015). La agudización de las tensiones globales. Análisis de la crisis del orden unipolar y los conflictos geoestratégicos desde una perspectiva centro-periferia. *Revista Estudios Socio-territoriales*, 18, 81-99.
- Observatorio de la Deuda. (2017). Último Informe 2017. Buenos Aires: Instituto de Trabajo y Economía. Fundación Germán Abdala.
- Porta, F., Santarcangelo, J. y Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Poulantzas, N. (1981 [1976]). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México: Siglo XXI.
- Poulantzas, N. (2007 [1968]). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- Regalado, R. (2014). *Guerra de posiciones en América Latina*. Ponencia presentada en XVIII Seminario Internacional Los Partidos y una nueva sociedad, México.
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2017). *Consenso Fiscal*. Recuperado de [https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso\\_fiscal.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf)
- Scaletta, C. (21 de enero de 2018). Consumo y política. *Página 12*. Suplemento Cash. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/90505-consumo-y-politica>
- Schorr, M. (2012). Argentina: ¿nuevo modelo o viento de cola?. Una caracterización en clave comparativa. *Nueva Sociedad*, 237, 114.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2017). La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural. En A. Pucciarelli y A. Castellani (Coords.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schunk, R., Riegelhaupt, E. y Rodríguez, L. (2014). Dilemas recurrentes del modelo de crecimiento distributivo en un país periférico. *Realidad Económica*, 282.
- Sued, G. (2 de mayo de 2017). Los resultados de la reparación histórica a los jubilados están lejos de las promesas oficiales. *La Nación*. Sección Política. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-resultados-de-la-reparacion-historica-a-los-jubilados-estan-lejos-de-las-promesas-oficiales-nid2019543/>
- Tavosnanska, A. y Herrera, G. (2009). La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente. En A. Müller (Coord.), *Industria, desarrollo, historia. Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer*. Buenos Aires: UBA.

- Varesi, G. Á. (2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Problemas del desarrollo*, 41(161), 141-164.
- Varesi, G. Á. (2013). *Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008* (Tesis doctoral). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.807/te.807.pdf>
- Varesi, G. Á. (2016a). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Económica*, 302, 6-34.
- Varesi, G. Á. (2016b) Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas del Desarrollo*, 47(187), 63-87.
- Zaiat, A. (20 de diciembre de 2015). Muy pocos se llevaron todo. *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-288666-2015-12-20.html>
- Zaiat, A. (3 de enero de 2016). El megacanje II. *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-289452-2016-01-03.html>
- Todos los aumentos que se vienen tras las elecciones. (23 de octubre de 2017). *Ámbito.com*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.ambito.com/economia/todos-los-aumentos-que-se-vienen-las-elecciones-n4001162>
- La mitad de las pymes, en crisis por la apertura de importaciones. (13 de junio de 2016). *Diario Hoy*. Sección Economía. Recuperado de <https://diariohoy.net/economia/la-mitad-de-las-pymes-en-crisis-por-la-apertura-de-importaciones-71064>
- PyMEs advierten por avance de importaciones. (13 de junio de 2016). *Diario Popular*. Sección Economía.
- Tarifazo consumado. (1 de diciembre de 2017). *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/79723-tarifazo-consumado>

A medida de los más grandes. (11 de enero de 2018). *Página 12*.

Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/88385-a-la-medida-de-los-mas-grandes>

¿Otra vez el tarifazo?: quejas por el aumento en las boletas de gas. (3 de agosto de 2017). *Perfil*. Sección Política. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/otra-vez-el-tarifazo-quejas-por-el-aumento-en-las-boletas-de-gas.phtml>

Los principales cambios en la reforma tributaria introducidos por Diputados. (20 de diciembre de 2017). *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201712/223152-gobierno-envio-diputados-reforma-tributaria.html>

# La industria en la Argentina neoliberal de la Alianza Cambiemos

*Gabriel E. Merino*  
*Luis Adriani*

## **Introducción**

Este capítulo aborda los principales procesos sociopolíticos del país en el período iniciado con la asunción al gobierno nacional de la Alianza Cambiemos y sus consecuencias en la dinámica del sector industrial. La metodología de análisis empleada combinó análisis documental (bibliográfico, de fuentes periodísticas) y de series estadísticas.

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera se describe la articulación política y social que conforma el bloque de poder financiero neoliberal; en la segunda se presentan las principales consecuencias para el sector industrial producidas por las políticas implementadas por la Alianza Cambiemos; en la tercera, las resistencias y estrategias de los actores sociales perjudicados por dichas políticas, y hacia el final del capítulo se plantean los desafíos que se presentan para un proyecto de reindustrialización del país.

## **¿Qué es el Bloque Financiero Neoliberal?**

Ni bien triunfa la Alianza Cambiemos (PRO-UCR-Coalición Cívica/ARI) en el poder político institucional y en el terreno de la legitimidad, el Bloque Financiero Neoliberal (BFN) pasa a controlar

el poder político.<sup>1</sup> Llamamos BFN a la articulación que se produce entre las fuerzas político-sociales constituidas principalmente por las fracciones de clase y los grupos que dominan la economía argentina (cuyo núcleo son 50) y las elites que los circundan, que ejercen una gran influencia en el campo ideológico-cultural (a través de medios de comunicación, universidades privadas y think tanks locales y transnacionales). También poseen una fuerte presencia en el Poder Judicial del país por su capacidad para la formación de cuadros y su influencia en las estructuras institucionales del ejercicio permanente de la dominación.

La fuerza dominante dentro del BFN es la transnacional de origen norteamericano e inglés (angloamericana) y ello no solo en el programa dominante del gobierno, su cosmovisión y alineamiento geoestratégico, sino directamente en el control de los principales lugares del Poder Ejecutivo. Los CEO de las redes financieras del HSBC Holdings plc (británico), J. P. Morgan (norteamericano), así como de las empresas productivas pertenecientes a estas redes financieras —como la Shell (británica-holandesa), Farmacity (fondo Pegasus) o Pampa Energía (Tavistock Group de Joe Lewis)— se desempeñaron en los ministerios de Producción, de Finanzas, de Energía, la Jefatura de Gabinete, etc. La alianza con la oligarquía local (vinculada históricamente con los grandes terratenientes) también se expresa de forma directa con la presencia del expresidente de la Sociedad Rural Argentina en el Ministerio de Agroindustria; además, el propio Mauricio Macri proviene de este sector por parte materna (familia Blanco Villegas).

Sin embargo, entendemos que lo central es que la Alianza Cambiemos no es exactamente un gobierno de CEO, sino de las fuerzas político-sociales construidas por el gran capital concentrado y los cuadros, think tanks, universidades y ONG afines. Es decir, es un gobier-

---

<sup>1</sup> En cuanto a la composición del gobierno y su naturaleza, hay un muy buen trabajo de Cifra (2016).

no del capital concentrado y las tradicionales elites conservadoras. Es el gobierno del núcleo de los 50 grupos que controlan la economía argentina, cuya fracción dominante es el capital financiero transnacional. De hecho, resulta llamativo —aunque en realidad forme parte de una tendencia global, especialmente en Occidente, con crecientes procesos hacia la plutocratización— que el capital concentrado en su forma dominante (financiera transnacional, que contiene-subordina en su interior a las demás formas de capital) ejerza el poder a través de sus propios gerentes.

En otras palabras, los gerentes de los negocios privados pasan a ser gerentes de los negocios públicos, y así convierten más que nunca al gobierno del Estado en la junta que administra los negocios del gran capital. En este sentido, se observa un proceso de crisis de las mediaciones políticas, y queda completamente al descubierto el dominio de intereses particulares sobre la esfera pública.

En la articulación del BFN pueden identificarse tres cuestiones centrales:

- 1) El Foro de Convergencia Empresarial creado en abril de 2014 constituyó un espacio fundamental de articulación política y programática del capital concentrado de la Argentina. Se conforma un espacio que reunifica a las fracciones de capital dominantes del llamado “círculo rojo”, las cuales se encontraban inmersas en profundas contradicciones desde 1999 a 2008 y desde 2008 a 2014, y en una posición expectante para recuperar el poder político.

Lo crucial es que el conjunto de fracciones identificadas con un programa neoliberal periférico se unifica con la gran mayoría de los actores que conformaron en 1999 la conducción del Grupo Productivo (Unión Industrial Argentina-MIN/Techint, Cámara Argentina de la Construcción, Confederaciones Rurales Argentinas); en 2000 el Frente Productivo (GP más cámaras pymes) y en 2001 el Movimiento Productivo Argentino (PJ-Duhalde, UCR-Alfonsín, Frepaso). Estos sectores fueron los que quebraron el bloque neoliberal e impulsaron,

en convergencia con otros grupos y clases, la salida neodesarrollista en 2001 frente a la profundización del proyecto financiero neoliberal. Resulta interesante analizar que son estos mismos grupos y fracciones los que agudizan sus críticas al modelo implementado por Cambiemos, especialmente desde mayo de 2018, con la recesión que se abre a partir de allí y la conducción férrea de los intereses financieros y el FMI.

Es posible afirmar que, desde la conformación del Foro de Convergencia Empresarial, el gran capital concentrado decide expresarse de forma unificada, ya no solo a través de mediaciones (fuerzas políticas afines, think tanks, medios de comunicación propios, etc.) sino de forma directa y sobre cuestiones político-estratégicas (proyecto de país), además de cuestiones corporativas. Y para ello emite un documento programático que luego tomará como propio la Alianza Cambiemos.

Igualmente, las contradicciones entre diferentes fracciones empresarias continúan existiendo, por ejemplo, en las diferencias en torno a la tasa de interés que pagan las Lebacks o los niveles de apertura económica. Por otro lado, muchos de los sectores industriales más débiles, aquellos que conforman una burguesía local industrial mercadointernista (con referentes como el industrial José Ignacio de Mendiguren y el sector pymes de la UIA) se manifiestan contrarios a la política de gobierno de Cambiemos salvo en cuestiones puntuales. En el balotaje de 2015 se posicionaron junto al exgobernador de Buenos Aires Daniel Scioli o incluso pasaron a formar los equipos técnicos (como el caso del exministro de Economía y Producción Miguel Peirano, proveniente de la Unión Industrial Argentina).

2) La conformación de la Alianza Cambiemos y el fortalecimiento del PRO como partido político, con características propias. El PRO se consolida, desde la Capital Federal y la City, bajo un nuevo formato de partido político promercado (formato que invisibiliza al gran capital monopólico transnacional). Este guarda relación con el partido de promoción de candidatos que describía Weber a principios del siglo

XX en los Estados Unidos, que emerge en contraposición al partido ideológico de masas —policlasismo en función de un programa y un conjunto de ideas fuerzas—, que conforma una estructura de dirigentes, militantes y afiliados movilizados.

El PRO, al igual que los partidos políticos de las fuerzas del establishment de Occidente, adquiere una nueva estructura dual conformada por: a) candidatos y cuadros estratégicos formados como CEO y algunos dueños del Gran Capital; b) grandes multimédios de formación de opinión y ONG; c) audiencia y clientes. Como se ha visto a lo largo de la historia, un medio o sistema de medios de comunicación puede ejercer funciones de partido, pero esencialmente en cuestiones de conducción teórica, en el debate y construcción de ideas fuerza, en términos indirectos. En la actualidad esto ha cambiado, y pasa a ser el componente central de articulación teórica y práctica. La base de audiencia y clientes constituye la “gente”, masa informe y consumista, nueva plebe de la aristocracia financiera global. La gente, enlazada en la política como audiencia o cliente, se encuentra en el máximo momento de desorganización, individualización y relación asimétrica de poder. Ello pone en crisis incluso la categoría de ciudadano del liberalismo clásico (y del capitalismo industrial), donde el individuo escindido de su posición en la sociedad civil es el fundamento del Estado, y, como tal, poseedor de derechos universales y obligaciones establecidas por ser integrante de una comunidad política.<sup>2</sup>

La cosmovisión dominante en Cambiemos es el globalismo, no el neoconservadurismo, aunque este sea parte de la articulación político-social (como la ministra de Seguridad de la Nación Patricia Bullrich

---

<sup>2</sup> El ciudadano posee derechos (y obligaciones) como tal, que son universales; no es necesario ser víctima, estar afectado o ser una minoría para ser sujeto de derecho. Más alejada aún se encuentra la categoría “gente” de la categoría pueblo, sujeto clásico de los movimientos nacionales y populares, que pone de manifiesto la escisión de la comunidad política y construye un sujeto colectivo de los grupos subordinados en el campo del poder, que constituyen una identidad para procurar conformarse como sujeto y transformar las relaciones sociales existentes.

y la diputada Elisa Carrió de la Coalición Cívica). También recupera la tradición conservadora liberal con matices propios de las clases dominantes de Argentina. Esto le otorga al PRO y a Cambiemos la imagen de “nueva derecha”, de derecha moderna o “derecha new age”. El globalismo, cuyo núcleo es la City de Londres y Nueva York, tiene dos grandes líneas ideológico-políticas: el neoliberalismo y el progresismo financiero. Este último, cuya expresión sintética es la llamada Tercera Vía, constituye un reformismo hacia el interior del proyecto de capitalismo financiero global con hegemonía angloamericana, que no pone en discusión el propio sistema, aunque concede reformas en derechos civiles y ciertos mecanismos regulatorios a la acumulación sin fin del capital para construir consenso en sus bases de sectores medios. Tony Blair y Gordon Brown en el Reino Unido, Barack Obama y Al Gore en los EE. UU., o Juan Manuel Santos en América Latina encarnan claras expresiones políticas de esta línea.

El globalismo, ya sea en su ala neoliberal como progresista, enfrenta al conservadurismo y a los *neoon* con línea propia en el feminismo, el ecologismo, el indigenismo y los derechos humanos desde una perspectiva liberal. Expresa un reformismo en todos estos puntos, que elude abordar el corazón de dichas contradicciones al evitar poner en relación al conjunto del sistema, a la naturaleza histórica del capitalismo financiero, a cada relación de subordinación-opresión.<sup>3</sup> Sin embargo, tanto uno como otro de los polos de la antinomia son parte fundamental del BFN. En la región, combinados con las características propias de los grupos dominantes locales, se articulan con diferentes matices y dan lugar a configuraciones gubernamentales específicas (que incluso van variando con el tiempo), pero que tienen en común la

---

<sup>3</sup> De este modo, por ejemplo, el ecologismo verde apunta al preservacionismo o a ciertas prácticas ambientalistas evitando abordar el drama ecológico como producto de un sistema de producción y consumo voraz, desigual y que explota a niveles imposibles al ser humano y a la naturaleza, hecho que exige un cambio profundo de rumbo.

subordinación geopolítica a Washington, la especialización primaria exportadora (que puede incluir cierto desarrollo industrial dependiente), el predominio del capital financiero, la flexibilización laboral, la apertura comercial, etc.

El otro elemento fundamental para la Alianza Cambiemos y el BFN fue la territorialidad capilar que le dio la Unión Cívica Radical en el ámbito nacional. Su penetración en el conjunto de las provincias argentinas le otorgó a Cambiemos proyección nacional, y posibilitó a la estructura de la UCR recuperar poder institucional (cargos) a cambio de ceder en la definición programática y ocupar un lugar secundario en el armado gubernamental. A su vez, estos sectores contienen expresiones de un neodesarrollismo liberal-conservador y vestigios socialdemócratas dentro de la Alianza (como en la Secretaría de Políticas Universitarias, por ejemplo) que debaten de forma subordinada el programa neoliberal periférico dominante.

3) A partir de 2011-2012, cuando comienza una ofensiva de Estados Unidos y sus aliados del Norte global sobre las fuerzas multipolares (momento que se expresa con la guerra en Siria y en Libia, las tensiones en la península de Corea y en el mar de China y la conformación de la Alianza del Pacífico en América Latina), las fuerzas dominantes del BFN local encuentran condiciones favorables para rearticularse y avanzar en el Estado (Merino, 2016, 2017).

Por ello y por las debilidades propias de las fuerzas nacionales-populares en la región se observa que, de un pico en el proceso de acumulación del bloque regional en 2010 cuando se constituye la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) —que viene de la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008; la cumbre del Mercosur en 2006 con el inicio de la incorporación de Venezuela y la presencia de Fidel Castro; el No al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en noviembre de 2005; la conformación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004—, a partir de 2011 comienza una curva

descendente para el regionalismo autónomo. Igualmente, hacia 2019 nos encontramos en un proceso de amesetamiento de dicha pendiente descendente para las fuerzas nacionales populares de la región y un posible cambio de etapa.

El BFN avanzó de forma sistemática aplicando, aunque con resistencias, el clásico recetario de políticas económicas del capital financiero trasnacional. Este se compone de nueve políticas principales, conocidas como el programa neoliberal:

1- Administración de la emisión monetaria y de la tasa de interés en beneficio de los actores financieros dominantes, que bajo el argumento del control de la inflación producen enormes transferencias en detrimento de los sectores productivos y los trabajadores

2- Disminución de impuestos a los altos ingresos con el argumento de incentivar la inversión. Sin embargo, como señala Anderson (2003), esto históricamente solo aumentó los ingresos de los sectores más concentrados, y en la experiencia argentina ello contribuyó a aumentar la fuga de capitales, cubierta con endeudamiento externo.

3- Abolición de controles a los flujos financieros, flujos de información y libre comercio (que resulta en la pérdida de todo control soberano de nuestra economía).

4- Creación de desempleo, lo cual contribuye a quebrar la resistencia de los trabajadores y bajar sus ingresos.

5- Coerción sobre huelgas y/o movilizaciones, persecución a dirigentes gremiales y legislación antisindical para debilitar a las clases trabajadoras.

6- Recorte de “gastos” sociales (se dice “gasto” y no “inversión” pública) para achicar el presupuesto público y convertir los bienes públicos en mercancías (mercantilización de la salud, educación, etc.).

7- Promoción de privatizaciones.

8- Endeudamiento externo.

9- Promoción a las inversiones extranjeras como motor económico, que agudiza la dependencia y el subdesarrollo.

El programa neoliberal en Argentina es un programa de neoliberalismo periférico, que profundiza las condiciones de dependencia. Es importante diferenciar entre neoliberalismo de país central y neoliberalismo de país periférico (Merino, 2019) no solo en cuanto a la profundidad de su aplicación para dismantelar derechos sociales de los trabajadores, sino también porque en las semiperiferias (como lo es Argentina) este implica dismantelar todas aquellas actividades estatales y sectores que pueden competir con los centros dominantes: desarrollo y protección de industrias estratégicas y de alta complejidad, desarrollo científico-tecnológico, complejos industriales-militares, entre otros. En este sentido, si se observa lo que sucede en Argentina a partir de diciembre de 2015 —y, especialmente a partir de 2018— se constata la aplicación de un programa de neoliberalismo periférico, y consecuentemente, de periferización o pérdida de complejidad productiva, capacidades del país y densidad nacional (Ferrer, 2008), especialización primario-exportadora, retroceso del ya débil entramado industrial nacional, y desfinanciamiento y dismantelamiento del conglomerado de ciencia, técnica y tecnología nacional (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Conicet; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA; Instituto Nacional de Tecnología Industrial – INTI; Comisión Nacional de Energía Atómica – Conea; Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” - FAdeA; Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima – Arsat; Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado – Invap; Asociación para el Estudio de Residuos Sólidos - ARS, etc.).

## **Los efectos en la estructura económica: la crisis generada en la actividad industrial**

Bajo el gobierno del BFN, el aumento sideral de los servicios públicos, la baja de las retenciones a las exportaciones del agro y su

eliminación en el caso de las mineras,<sup>4</sup> la reducción del salario real, la desregulación de la tasa de interés cobrada por los bancos, la elevación de la tasa de interés (hasta llegar a la “supertasa” de referencia del 75% nominal y 25% real), la disminución en los aranceles a la importación de productos y la eliminación de protecciones no arancelarias, vuelven a constituir una profunda modificación de los precios relativos de la economía a favor de los cincuenta actores económicos que dominan nuestra estructura económica y en detrimento de los sectores productores de bienes para el mercado interno y de los trabajadores, en particular la pequeña y mediana industria, el sector cooperativo y la economía popular. A esto se suman los efectos de las sucesivas devaluaciones, particularmente la de 2018, que perjudicaron a estos últimos sectores y beneficiaron a la cúspide empresarial. De acuerdo con el análisis de Lozano, Raffo y Balza (2019), de las 53 firmas que cotizan en la Bolsa de Valores de Buenos Aires,<sup>5</sup> en los primeros tres trimestres de 2018 las principales empresas incrementaron su facturación en más del doble que el crecimiento nominal del PIB: sus ventas pasaron de representar el 7,6% del mismo en el tercer trimestre del 2017 a representar un 9,9% en 2018; en este período la cúpula empresarial registró incrementos netos de cerca de un 400%. Este beneficio se debió fundamentalmente a las posibilidades de valorización financiera de sus excedentes y a los efectos de la devaluación en sus activos dolarizados.

---

<sup>4</sup> Políticas que se revirtieron a partir del acuerdo con el FMI en 2018: desde el mes de septiembre volvieron las retenciones con el objetivo de llegar al “déficit cero” en el nivel primario, aunque con un tipo de cambio muy alto luego de una devaluación de más del 100% entre diciembre de 2017 y agosto de 2018, lo que implica en los hechos una fuerte transferencia de riqueza a los sectores exportadores.

<sup>5</sup> Las principales empresas analizadas por Lozano, Raffo y Balza que conforman la cúpula corresponden a los sectores petróleo y derivados; alimentos y bebidas; energía, gas y agua; financiero y metalmecánica.

Por efecto de la devaluación de cada \$4 de ganancias de las empresas, \$3 se los otorgó el Estado vía devaluación. Entre YPF, Pan American y Siderar del Grupo Techint se apropiaron del 91,3% del total de las ganancias por devaluación (Lozano, Raffo y Balza, 2019, p. 2).

Como puede observarse, devaluación mediante, estas empresas incrementaron su poder en el mercado, hecho que es consecuencia y a su vez refuerza la concentración de la economía argentina. Asimismo, se evidencia otra modalidad de integración de las fracciones industrial y financiera del capital, aunque con ciertos límites cuando las primeras se ven golpeadas por un largo período recesivo.

Por su parte CEPA (2019) da cuenta de que en este mismo grupo de compañías que cotizan en la Bolsa de Buenos Aires sobresalen por sus resultados positivos en 2018 las que pertenecen al sector energético, con resultados netos favorables del 125%, y el sector bancario, con un incremento del 76%.

El cambio de precios relativos y la devaluación consolidan un modelo de acumulación financiero primario-exportador, de bajo valor agregado y con salarios baratos, para competir como país periférico en la producción de excedentes a ser apropiados por las redes financieras globales. Los acuerdos paritarios firmados por debajo del nivel de inflación demuestran que el consumo no es el componente central de la acumulación para este modelo, más aún si se considera el aumento del desempleo por encima del 10% en el total del país (Indec, 2019a). En palabras de Rofman y García

El nuevo proyecto de acumulación económico iniciado tras el cambio de gobierno a fines del 2015 se inscribe claramente en colocar a la valorización financiera del capital como eje central del proceso de crecimiento a través de la captura del Estado a favor de los intereses de las cúpulas dominantes del poder económico nacional e internacional (2017, p. 5).

La deuda tomada llegó a los 80 mil millones de dólares en los dos primeros años; así, batió un récord en un nuevo inicio de ciclo de hiperendeudamiento para pagar déficit, sostener las transferencias de riquezas al capital concentrado y a grandes terratenientes y garantizar la consecuente fuga de capitales. Solo en 2017 la fuga llegó a los 22.148 millones de dólares y en los primeros tres años del gobierno de la Alianza Cambiemos ascendió a USD 59.328 millones (Perfil, 22 de enero de 2019). A partir de 2018 el ciclo de endeudamiento se aceleró, aunque ya no en el mercado de capitales —que desde mayo de dicho año dejó de prestarle a la Argentina a tasas razonables— sino con el FMI, entidad con la que se estableció un acuerdo por 57.100 millones de dólares. Si tomamos el ciclo en su conjunto se observa que el gobierno de la Alianza Cambiemos endeudó al país por más de 187 mil millones de dólares, por lo cual —y con la devaluación y recesión— la deuda pública pasó a representar más del 85% del PBI, cuando en diciembre de 2015 era solo del 48% (EPPA, 2019). Además, la deuda tuvo un importante cambio cualitativo al incrementarse exponencialmente la parte en divisas extranjeras (dólares, sobre todo) en lugar de pesos.

La inflación acumulada en cuatro años (41 meses de gobierno, para ser más precisos) fue de 211%, índice que se eleva para las clases populares cuya canasta de bienes y servicios aumentó más que el promedio. Dado que los salarios no acompañaron esta escalada, su caída en términos reales fue del 17,9% (MATE, 2019).

Los impactos de estas políticas generaron un contexto general de inestabilidad macroeconómica, en el que se destacan los saldos negativos en la variación interanual del Producto Interno Bruto (PIB): en 2016 el PIB registró una caída del -2,1%, en el 2017 un incremento del 2,7% y en el 2018 una nueva baja del -2,5%<sup>6</sup> (Cifra, 2019, p. 5), mientras que en el primer trimestre de 2019 hubo una merma del 5,8% interanual.

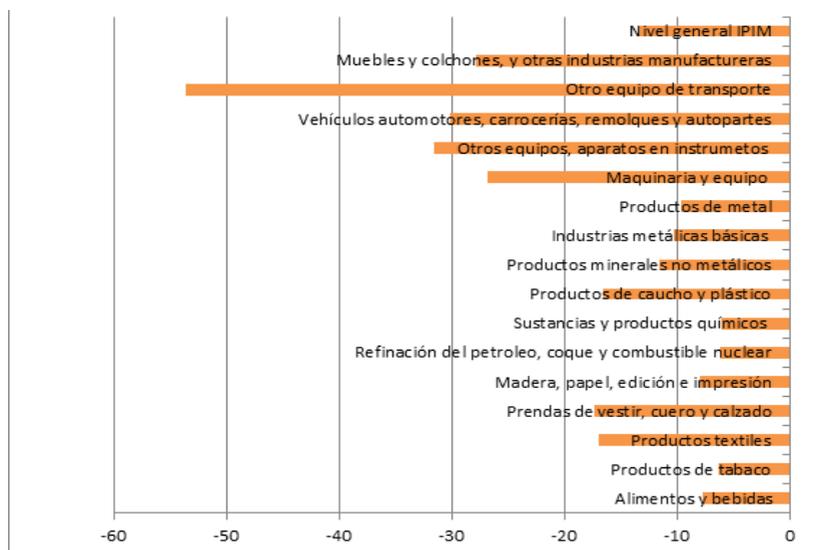
En este contexto, el deterioro de la actividad industrial es significativo y los datos de los indicadores de producción y empleo así lo de-

---

<sup>6</sup> Cuarto trimestre 2015-cuarto trimestre 2018.

muestran. El Índice de Producción Industrial Manufacturero (IPIM)<sup>7</sup> acompaña en términos generales la inestabilidad del PIB: caída en 2016, recuperación en 2017 y caída acentuada en 2018. Tomando como base 100 para el año 2004, la serie ciclo del IPIM pasa de 132,7 en enero de 2016 a 117,8 en diciembre de 2018. En marzo de 2019 la variación porcentual interanual del IPIM respecto a marzo de 2018 fue de -13,4% (Indec, 2019b), con caídas en todas las ramas, entre las que se destacan las industrias metalmeccánicas y de la rama textil.

**Gráfico 1.** Variación porcentual interanual del IPIM. Nivel general y según divisiones y subclases de la industria. Marzo 2019



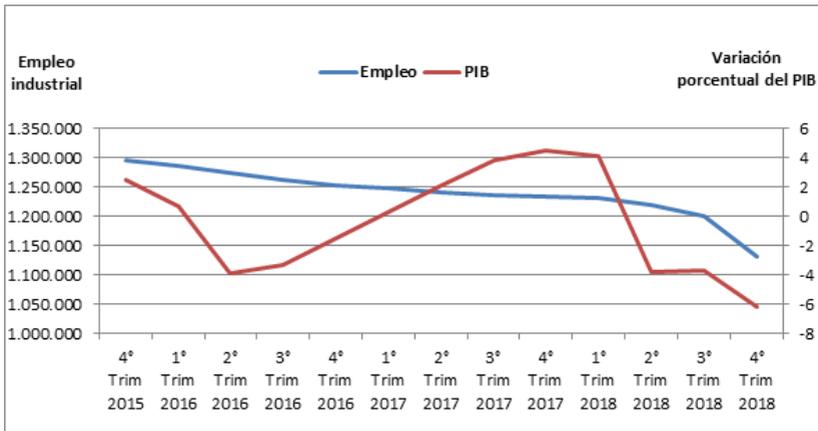
**Fuente:** Elaboración propia con base en Indec, 2019.

<sup>7</sup> El IPIM es un relevamiento de todas las actividades económicas que conforman el sector de la industria manufacturera, con cobertura para el total del país. Mide la evolución del sector con periodicidad mensual y se calcula a partir de las variables de producción en unidades físicas, ventas en unidades físicas, utilización de insumos en unidades físicas, consumo aparente en unidades físicas, cantidad de horas trabajadas del personal afectado al proceso productivo y ventas a precios corrientes deflactadas (Indec, 2019b).

Por su parte, el nivel general del uso de la capacidad instalada de la industria es en promedio del 64% para los años 2016, 2017 y 2018, porcentaje que desciende significativamente en las actividades más perjudicadas por el deterioro del mercado interno y el estancamiento de la economía de Brasil: 60% en los productos textiles, 53% en la metalmecánica, 47% en la industria automotriz. Para marzo de 2019 el nivel general había descendido al 58%, el más bajo desde 2002.

El empleo industrial asalariado privado registrado presenta también disminuciones. Como se puede observar en el **Gráfico 2**, estas bajas se dan incluso en los trimestres de crecimiento del PIB.

**Gráfico 2.** Variaciones trimestrales del PIB y del empleo asalariado registrado privado en la industria



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del ODE (2019) y Cifra (2019).

Este deterioro del empleo industrial abarca tanto a grandes empresas como a pymes. La comparación de los valores correspondientes al primer trimestre de 2016 y al tercero de 2018 (última información desagregada disponible) da cuenta de una pérdida de 92.947 empleos,

el 55% en grandes empresas, el 24% en medianas y el resto en pequeñas y microempresas (OEDE, 2019).<sup>8</sup>

Asimismo, se registra un número importante de empresas que han cerrado o que han cesado su actividad. De acuerdo con CEPA (2019) el sector industrial fue el que más despidos y suspensiones generó entre 2017 y 2018: de un total de 106.230 en los distintos sectores de actividad, la industria produjo 57.581, el 54% del total, seguida por los sectores público, servicios y construcción. En el **Cuadro 1** se especifica la situación de 2018 en las principales actividades industriales afectadas por la crisis.

**Cuadro 1.** Despidos y suspensiones en las principales ramas industriales, año 2018

Actividad	Despidos	Suspensiones	Total
Automotriz y autopartes	1972	10 445	12 417
Textil, calzado y cueros	5002	3920	8922
Alimentos y bebidas	5825	378	6203
Electrónica y electrodomésticos	1566	1200	2766
Metalúrgica y metalmecánica	2205	129	2334
Productos químicos y petroquímicos	1305	3	1308
Hidrocarburos	1243		1243
Otras actividades industriales	1875	273	2148
Total	20 993	16 348	37 341

**Fuente:** Elaboración propia con base en CEPA, 2019.

---

<sup>8</sup> La serie desestacionalizada arroja una disminución de unos 86.208 empleos en el período considerado y de 62 mil empleos entre el tercer trimestre de 2016 y el tercero de 2018. De acuerdo al período que se considere, los registros evidencian disminuciones en todos los casos. Datos más recientes proporcionados por el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Avellaneda basados en la misma serie, dan cuenta de que desde el inicio de la gestión Cambiemos hasta marzo de 2019, la pérdida de empleos registrados en la industria ascendía a 137 mil (Undav, 2019).

En el segmento de las grandes empresas industriales se efectuaron suspensiones y despidos de trabajadores, cancelación de proyectos y cierres de establecimientos. Esto se tradujo además en cortes en las cadenas de pago y traslado de la crisis a los proveedores. El **Cuadro 2** ilustra la situación de casos significativos por tratarse de empresas transnacionales, la mayoría perteneciente a las ramas alimenticia y automotriz.

**Cuadro 2.** Estrategias de las grandes empresas del sector industrial, año 2018

Suspensiones y reducciones de personal	Cancelación y/o reestructuración de proyectos	Cierre de establecimientos
TENARIS ARCOR MASSALIN/PARTICULARES JOHN DEERE UNILEVER VOLKSWAGEN ADIDAS IATEC MOÑO AZUL COCA COLA FEMSA PEPSICO FREDDO BGH CERAMICOS SAN LORENZO DEUTZ IVECO RENAULT GENERAL MOTORS FIAT	TENARIS ARCOR MASSALIN/PARTICULARES UNILEVER CORVEN VOLKSWAGEN ALBANESI	ADIDAS

**Fuente:** Elaboración propia con base en CEPA, 2019 y diario *Página 12*.

Por su parte, en el segmento industrial de las pymes la información proporcionada por la Fundación Observatorio PYME expone la pérdida de mercado interno a favor de las importaciones: en abril de 2018 alcanzó al 33% de las empresas, duplicando lo registrado a principios de 2016. Las importaciones provenientes de China afectan al 25% del total de las empresas, seguidas por Brasil con el 10%. Por otra parte, el porcentaje de pymes industriales exportadoras que venden sistemáticamente al exterior más del 5% de sus ventas fue, a comienzos de 2018, similar a la mitad de las registradas en 2009.<sup>9</sup> Según el mismo Observatorio, entre el primer trimestre de 2018 y el primero de 2019 las pymes industriales siguieron presentando caídas de producción y empleo: la producción vendida en el último año disminuyó en cantidades un 11%, se perdieron 40 mil puestos de trabajo. Si bien se registra un incremento en el rubro del *software*, no alcanza a compensar las pérdidas sufridas por el resto de las actividades.<sup>10</sup> Por su parte, CAME registró en abril de 2019 una caída de la producción industrial pyme por 12° mes consecutivo.<sup>11</sup> Hay que agregar que los efectos negativos de la apertura comercial se profundizan al producirse en un contexto de guerra comercial, ralentización de la economía global que intensifica los saldos exportables, y cuatro años de recesión y estancamiento en Brasil, cuyos productos presionan sobre los mercados de la región para encontrar realización.

De los diferentes sectores empresariales, el cooperativo fue el más perjudicado por el incremento de las tarifas energéticas, la apertura de las importaciones y la caída del consumo en el mercado interno

---

<sup>9</sup> Véase <https://www.observatoriopyme.org.ar/novedades/comercio-exterior-de-las-pyme-industriales-argentinas/>

<sup>10</sup> Véase <https://www.observatoriopyme.org.ar/novedades/continua-la-caida-de-la-produccion-y-el-empleo-industrial-y-se-proyecta-igual-para-el-resto-del-trimestre-software-y-servicios-informaticos-en-fuerte-ascenso-se-compensa-el-empleo/>

<sup>11</sup> Véase <http://www.redcame.org.ar/novedades/6715/la-produccion-de-la-industria-pyme-cay-103-en-abril>

(Lewkowicz, 20 de octubre de 2017). Según el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda (Undav, 2018), entre fines de 2015 y fines de 2018 se registró un deterioro del ingreso medio de los cooperativistas de un 28,2%. A esto se suma que diferentes políticas públicas de asistencia y fortalecimiento de la economía social y popular que se habían establecido en el gobierno anterior fueron discontinuadas, disminuidas o canceladas. El Observatorio estima que desde 2016 se redujo un 17,3% promedio la asignación presupuestaria para los programas destinados a este sector.<sup>12</sup>

Las Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ERT) en las que predominan las actividades industriales (60% de las ERT) enfrentan una situación similar. El Informe del Programa Facultad Abierta sobre ERT de fines de 2017 daba cuenta de que, de una muestra de 73 ERT, el 80% había bajado su producción y un 12% estaba sin producir. La baja del consumo afectó a todos los sectores y la competencia de productos importados se sintió particularmente en las ramas textil, cerámicos, metalúrgica, curtiembre, gráfica y cristal. Los ingresos de los trabajadores se redujeron en un 42% de los casos encuestados, se mantuvieron en un 32% y aumentaron en un 15%. Se trata de valores nominales, lo que implica que la pérdida del poder adquisitivo —que entre 2016 y 2017 fue de un 65%— agudizó su impacto en todos los casos (Programa Facultad Abierta, 2017).

Esto generó un proceso de disminución del número de ocupados en las ERT: entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017 se contabilizaron 1.400 trabajadores menos. Como describe el informe mencionado:

la forma de enfrentar estas situaciones es la baja colectiva de retiros en lugar del despido de trabajadores (...) Sin embargo, en algunos casos esa situación, producto de la caída abrupta de la producción, provocó una disminución tal de los salarios que mu-

---

<sup>12</sup> Véase <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/20582.pdf>

chos trabajadores se van de la empresa en búsqueda de mayores ingresos. Las ERT todavía pueden mantenerse en pie, pero la baja de la actividad provoca pérdida de puestos de trabajo por un goteo cada vez más intenso (Programa Facultad Abierta, 2017, p. 3).

Del mismo modo que en el sector cooperativo, el apoyo de las políticas públicas a las ERT también fue recortado: se redujeron los programas y subsidios. Por caso, en la Secretaría de Trabajo solo se mantiene activa una línea de financiamiento del programa Trabajo Autogestionado.

Otra situación negativa que enfrentan las fábricas recuperadas es el veto a las expropiaciones y la represión por parte de fuerzas policiales tanto a ocupaciones de fábricas como a la realización de acciones para prevenirlas, con el propósito de disciplinar y debilitar la posición de fuerza de los trabajadores para las instancias de negociación. Este contexto desfavorable ha obligado a cerrar a 20 ERT y a paralizar la actividad de otro tanto. No obstante, la recuperación de empresas ha continuado: desde la asunción de la Alianza Cambiemos y hasta la primera mitad de 2018 se recuperaron 37 nuevas empresas, en la mayoría de los casos mediante modalidades que trataban de eludir el conflicto referido a la propiedad del predio (Programa Facultad Abierta, 2018).

## **Resistencias y estrategias frente a las políticas del BFN**

La implementación del programa del BFN no puede avanzar completamente ni consolidarse bajo un proyecto hegemónico porque el BFN no tiene la correlación de fuerzas suficiente. Sigue presente la gran capacidad de lucha gremial y social de los distintos sectores golpeados por las políticas de ajuste. Desde la asunción del gobierno de Macri las distintas fracciones sociales populares vienen desarrollando importantes luchas sectoriales para impedir el avance de las políticas mencionadas y garantizar un piso de conquistas. Basta hacer un breve repaso para constatar esto: la huelga de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) en febrero de 2016 frente a los despidos masivos en

el sector público; la contundente movilización de las distintas líneas de la *Confederación General del Trabajo* (CGT) —a excepción de la conducida por Luis Barrionuevo— y las dos *Centrales de Trabajadores de la Argentina* (CTA de los Argentinos y Autónoma) el 29 de abril de 2016 en defensa del empleo, que aglutinó a cientos de miles de manifestantes; la marcha del sector universitario el 12 de mayo de 2016, solo comparable en su masividad y heterogeneidad a la de 2001 contra el feroz ajuste de López Murphy; la gran movilización de San Cayetano en agosto de 2016 protagonizada por la CTEP y las luchas del conjunto de trabajadores precarizados, que luego posibilitarían la sanción de la Ley de Emergencia Social en diciembre de dicho año.<sup>13</sup> También se deben mencionar las importantes luchas de los trabajadores de ciencia y técnica contra el ajuste y el desmantelamiento del sistema científico y técnico nacional que explotaron en diciembre de 2016 y obligaron al gobierno a retroceder varios pasos; las movilizaciones masivas de marzo de 2017 de docentes (6), CGT (7) y del movimiento feminista (8); la huelga general de la CGT del 6 abril de 2017 que paralizó el país (y a la que se sumaron las dos CTA); la movilización de la CGT del 22 de agosto contra las políticas del gobierno (aunque sin consenso interno); la movilización de las dos CTA, el Sindicato de Choferes de Camiones “Camioneros” y la Corriente Federal de Trabajadores contra las tres leyes impulsadas por el gobierno (previsional, laboral e impositiva) el 29 de noviembre de 2017; la movilización de la *Confederación de Trabajadores de la Economía Popular* (CTEP) y otras organizaciones sociales, del movimiento cooperativo y de la economía popular el 13 de diciembre; el paro de la CGT del 18 de diciembre contra la reforma previsional (aunque luego no fue realizado efectivamente por varios de los gremios que lo habían votado). No pueden dejar de mencionarse las movilizaciones de los

---

<sup>13</sup> En 2019 se conformó la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, importante expresión de dicho sector.

trabajadores de Astillero Río Santiago en La Plata y del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) que incluyeron la toma de ministerios ante intentos de privatización en el primer caso, y por los aumentos de las tarifas en el segundo. El 25 de septiembre de 2018 la CGT encabezaba junto a la CTA, la CTEP y organizaciones sociales el cuarto paro general contra el gobierno de la Alianza Cambiemos. Ya en la movilización de unos meses antes estos sectores se encontraron con el apoyo de sectores pymes. Hacia abril de 2019 se produce una movilización conjunta en defensa del trabajo y la producción nacional, a la cual convocan por el sector pyme los Empresarios Nacionales para el Desarrollo Argentino, la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APyME), la organización de textiles Fundación Pro-Tejer, Industriales Pymes Argentinos, la Agrupación Ministro José Ber Gelbard, la Central de Entidades Empresarias Nacionales, la Confederación General Empresaria de la República Argentina, entre otras entidades.

El importante conjunto de organizaciones que representan fracciones de la clase trabajadora (profesionales y técnicos, obreros, trabajadores precarizados y de la economía popular) y de los movimientos sociales (derechos humanos, género, etc.) se encontraba muy movilizado sectorialmente contra el programa neoliberal periférico. También se pueden agregar capas del pequeño y mediano empresariado, aunque con un nivel menor de movilización, incluso de muchos que tenían grandes expectativas por el cambio de gobierno (como el textil Teddy Karagozian, quien de un apoyo inicial a Cambiemos luego llegó a afirmar: “Con este gobierno hubo un asesinato de empresas”).<sup>14</sup> Ello pone de manifiesto una gran capacidad de resistencia en términos gremiales y sociales que, en un escenario político que no es de resistencia gremial social sino donde está abierta la situación político-estratégica,

---

<sup>14</sup> Infobae, 28 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2019/09/28/teddy-karagozian-con-este-gobierno-hubo-un-asesinato-de-empresas/>

deviene en capacidad de defensa de derechos. Aunque el BFN avanzaba en su programa, se encontraba sometido a una permanente obstaculización, negociación, idas y vueltas, pérdidas de capital político, etc. Los distintos acontecimientos señalan, además, que a partir de fines de 2017 se produjo un pasaje de las acciones gremiales a un momento político-gremial, es decir, de unidad para la lucha frente a las políticas de gobierno sin unidad política y programática, la cual llegaría en gran medida hacia 2019.

El mayor problema para estos distintos sectores, movimientos, grupos y clases subordinados fue que dicha resistencia no se tradujo a la instancia política —por lo menos hasta 2019— por el proceso de desarticulación de las fuerzas nacionales y populares. Pero el piso organizativo y de derechos conquistados siguió siendo elevado. Tanto los derechos laborales, las tasas de sindicalización y los niveles salariales que tenían buena parte de los trabajadores, o la importante inversión social en los trabajadores precarizados y excluidos a la que se vio obligado el gobierno por la lucha popular (a partir de lo cual se construye la economía popular y solidaria) indican que el programa del BFN tiene una importante barrera popular. Sin embargo, esta capacidad de resistencia va retrocediendo paulatinamente al no resolverse una salida política a la cuestión. El brusco ajuste que a partir de mayo de 2018 se produjo mediante el *shock* devaluatorio y que impactó en una caída del salario real y profundizó el derrumbe del salario en dólares, es un indicador de los quiebres a esa capacidad de resistencia. Pero también a partir de allí se pudo observar la rápida pérdida de legitimidad y gobernabilidad que produce un programa neoliberal periférico llevado adelante de manera más estricta, incapaz de brindarle una hegemonía al BFN y que posibilita la articulación y fortalecimiento de las fuerzas nacional-populares.

En este sentido, los hechos de movilización y represión gubernamental de diciembre de 2017 frente al avance de la reforma previsional marcan otra etapa: un salto cualitativo de lo gremial-social-secto-

rial a lo político gremial (mayores niveles de unidad, organización, heterogeneidad y visión programática) para enfrentar a la política de gobierno. A partir de allí se fue conformando de manera progresiva un núcleo político gremial de los trabajadores y los sectores populares, tal y como sucedió a fines de los noventa: una fracción de la CGT —como entonces fue el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA) y hoy el “moyanismo”, la Corriente Federal de los Trabajadores y otros sectores— que por momentos encuentra adhesión de sectores con perfiles más corporativos (los llamados dialoguistas: “gordos”, independientes, etc.). También es fundamental el rol tanto en el pasado como en la actualidad de las dos CTA; a ello se suma la CTEP con el conjunto de fuerzas que organizan trabajadores precarizados, desocupados (a veces mal llamados barriales o territoriales). Con la destrucción del entramado industrial, este núcleo pudo avanzar en alianzas con organizaciones que expresan a las pymes urbanas, rurales y cooperativas, para sumar heterogeneidad en la lucha, y de esta manera se articuló una fuerza político social de la producción y el trabajo. A su vez, el movimiento de derechos humanos, el movimiento feminista, el movimiento de sectores católicos con mirada popular (curas villeros, opción por los pobres, tercer mundo, teología de la liberación, teología con un “oído en el pueblo”, etc.) se unen en mayor o menor medida, no sin contradicciones, a este proceso.

## **Los desafíos para una política que contenga la reindustrialización del país**

Puede plantearse en primer lugar la necesidad de superar el clásico cuello de botella en el plano económico de los proyectos distributivos. Con una estructura económica desequilibrada (sector primario de alto nivel de productividad y sector industrial que en general presenta baja productividad), profundamente extranjerizada, concentrada y primarizada a pesar de ciertas políticas reindustrialistas, aparecen los clásicos problemas de la expansión. El primero que se evidencia es la

restricción externa, que se expresa como faltante de divisas en especial a partir de la baja del precio de las materias primas y en la que se destaca el hecho estructural de que por cada punto de crecimiento de la industria crecen entre dos y tres puntos las importaciones,<sup>15</sup> lo cual está estrechamente ligado a la estructura del poder económico vigente (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). A ello le siguen las crecientes pujas distributivas que se traducen en inflación y, en lo político, en el debilitamiento de la articulación entre la producción y el trabajo. A su vez, aparecen los problemas de la insuficiente inversión, al carecer del actor dinamizador de la misma más allá del Estado, como también los grandes problemas para la mitad de los trabajadores —incluso en los mejores años del ciclo de crecimiento y desarrollo— que se encuentran con empleo informal (33% en 2011), sobreviviendo con planes sociales, desocupados y subocupados (6% y 6% respectivamente), y una pobreza estructural (de aproximadamente 20% - 25%) que se despliega entre 1976-2001, difícil de revertir sin profundos cambios estructurales y cuya temporalidad de resolución es el largo plazo.

Esta situación se agrava cuando los problemas económicos derivados de los cuellos de botella que se describieron entran en contradicción con las demandas de incrementos de mayor consumo, que se alimentan, por un lado, de una importante porción de la población con necesidades insatisfechas, y, por otro lado, de una matriz ideológico-cultural con un fuerte componente consumista, propia del capitalismo financiero global actual.

En segundo lugar, en el ámbito latinoamericano se generaron numerosas pérdidas en los caminos realizados a fin de crear un bloque de poder regional que otorgue mayor capacidad para transformar las re-

---

<sup>15</sup> Según datos del Indec, entre 2003 y 2011 el PBI industrial aumentó un 165%, mientras que las importaciones lo hicieron en un 433%, es decir 2,6 puntos por cada punto del PBI industrial. Para completar el dato es necesario precisar que, de las importaciones totales, las dos terceras partes aproximadamente corresponden a medios de producción para las actividades de transformación industrial.

laciones de dependencia y la situación periférica. Sin la conformación de un sólido bloque regional resulta difícil avanzar en los seis ejes críticos que se disputan globalmente para construir mayores niveles de autonomía relativa y romper con el problema de la dependencia: desarrollo de un complejo científico-tecnológico, acceso y disponibilidad soberana de los recursos naturales, desarrollo del complejo industrial-militar, autonomía financiera y monetaria, desarrollo de un sistema de medios de comunicación regional, fortalecimiento de una matriz ideológico-cultural —núcleo mítico-ontológico, en palabras de Enrique Dussel—.

En este sentido, en las actuales escalas del poder y analizando el mapa del poder mundial —y, dentro de este, el lugar de América Latina—, se plantea la necesidad de la construcción de un Estado Continental Industrial en la región, comenzando por la Cuenca del Plata para avanzar al nivel de Suramérica (Methol Ferré, 2009; Moniz Bandeira, 2004). La posibilidad de desplegar una escala suficiente para el desarrollo industrial o la construcción de una economía con mayor complejidad, equilibrada en la productividad de sus sectores e integrada, está en estrecha relación con la construcción de dicha estatalidad continental y de las seis dimensiones de poder mencionadas.

La debilidad regional se pone en evidencia con el avance y las presiones que a partir de 2011 comienzan a ejercer los grupos dominantes de Estados Unidos y Occidente (aunque con sus contradicciones) para disciplinar a los poderes emergentes, configurando un enfrentamiento entre las fuerzas unipolares, con conducción del globalismo con núcleo en Estados Unidos y el Reino Unido, y las fuerzas multipolares con toda su heterogeneidad y matices, y con los contradictorios y disputados Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) como protagonistas (Merino, 2014, 2016). El bloque regional latinoamericano, bajo el paradigma del regionalismo autónomo, siente dicha embestida cristalizada en la constitución de la Alianza del Pacífico (2011-2012), entre otras cuestiones. Allí comienza su

retroceso, que se articula con el golpe económico que produce la baja de los precios de las materias primas.

En tercer lugar, se agrega un proceso de desarticulación de la fuerza político-social nacional, que superficialmente aparece como un problema de conducción, caracterizado por las siguientes cuestiones:

- Se exacerban las contradicciones en el interior de las fuerzas nacionales y populares y varias tensiones devienen antagónicas. Este problema se agudiza, además, en un escenario de “frazada corta”, con restricción externa y menor crecimiento, que alimenta una creciente puja distributiva y política entre, por un lado, el sector empresarial más afín a un modelo industrial y de ampliación del mercado interno, y por otro lado, los trabajadores representados por la CGT-CTA. Dicha puja se ve claramente durante el kirchnerismo con el debate de la Ley de Participación de los Trabajadores en las Ganancias Empresarias, la ley de ART, las paritarias, la definición de la conducción de la CGT, etc., que enfrenta a los sectores mencionados. Lo que resulta interesante observar es que si el ala neodesarrollista y las demandas de la UIA se imponen a partir de 2011-2012, es este sector un componente principal del “massismo” en las elecciones de 2013 que fractura al Frente para la Victoria en la Provincia de Buenos Aires, al entender que la conducción de Cristina Fernández de Kirchner ya no podía resolver los problemas de acumulación del capital y se había “desviado” del modelo hacia el populismo, entre otros puntos. Por otro lado, también es posible observar el accionar de buena parte de la CGT que en las tensiones con el gobierno se posiciona en el ala “popular” que demanda profundizar un sendero distribucionista y avanzar en políticas para cambiar ciertos resortes del poder económico, pero que luego, ante la falta de escucha de sus demandas y ruptura de las comunicaciones por parte del Poder Ejecutivo, termina en distintos esquemas electorales con programas más conservadores. Si se analiza el proceso en su conjunto, puede observarse que cuando se desarticula la fuerza político-social, ningún sector por separado puede avanzar. Por el contrario, solo hay condiciones para retroceder.

- Se pone de manifiesto una ausencia de programa político estratégico para resolver los problemas, cuellos de botella y límites evidentes. Programa que no puede ser mero producto de la imaginación de una persona o un grupo de personas (“la conducción”) sino que emerge como ideas-fuerza que cohesionan y dan sentido al movimiento y se sistematizan y operacionalizan en la conducción. Del obvio fracaso de la consigna neodesarrollista *sintonía fina* que se impone en 2012 y 2013, con la cual se asume que en términos estratégicos el “modelo” era el correcto —y no de transición, un mero equilibrio producto de las relaciones de fuerzas existentes, por cuya naturaleza era incapaz de resolver los problemas que se vislumbraban—, se retoma la consigna *profundización* pero sin un claro contenido y con una cosmovisión dominada por el “progresismo” de sectores medios sobre otras líneas del campo nacional y popular (que hace hincapié en un conjunto de importantes avances de derechos civiles pero deja de lado en la agenda cuestiones fundamentales como el sistema financiero, el comercio exterior, la matriz productiva, la cuestión de la defensa, etc.). La última política contundente en tal sentido fue la estatización parcial de YPF a principios de 2012, paradójicamente en plena *sintonía fina*, pero ante una impactante restricción energética que dinamitaba las cuentas externas y frente a una perspectiva de vaciamiento y caída en picada de la producción y de las reservas de la principal petrolera estatal.<sup>16</sup>

Todos estos puntos deben tenerse en cuenta a partir del cambio de gobierno de 2019, ya que representan desafíos estructurales para consolidar un proyecto político estratégico —que supone un modelo de desarrollo— por parte de las fuerzas nacional-populares.

---

<sup>16</sup> La estrategia de Repsol al frente de YPF, principal operadora hidrocarburífera argentina, había incidido con peso en ello, llevando a cabo una desinversión programada y fuga de utilidades al exterior, en pos de financiar inversiones en otros lugares del mundo considerados estratégicos y transferir gran parte de las ganancias a los accionistas (Serrani, 2013). Mientras que la multinacional obtenía de nuestro país el 50% de sus utilidades a nivel mundial, solo destinaba aquí el 20% de sus inversiones (Bilmes, 2018).;

## Consideraciones finales

Existe un conjunto de contradicciones —estrechamente relacionadas con la política económica y el acelerado proceso de desindustrialización— que debe sortear el gobierno de la Alianza Cambiemos en el último tramo de su mandato. Estas ponen en evidencia los problemas estructurales y los límites políticos que enfrenta la implementación de un programa neoliberal periférico y las consecuencias económicas y sociales que lleva aparejado:

a) Los límites del endeudamiento externo. Este superó los niveles de 2001: del 48% del PBI al 90%, sumado a que el pago de intereses llegó a casi el 15% del presupuesto. El *default* no se produjo simplemente porque el FMI financió al gobierno; la tendencia es que se continúe incrementando el peso de la deuda sobre el PBI y el próximo gobierno deba afrontar vencimientos de capitales e intereses de alrededor de 160 mil millones de dólares en los próximos cuatro años (EPPA, 2019). El peso de la deuda hace muy difícil un crecimiento alto y sostenido, por el flujo de recursos que implica su sostenimiento. Además, esta se utiliza históricamente —y también durante el gobierno del BFN— para financiar la fuga de capitales, con lo cual no es un endeudamiento que vaya a inversión y, consecuentemente, genere riqueza a futuro. A ello hay que agregar la imposibilidad obvia de pago, lo cual va a provocar necesariamente una reestructuración que agudizará las turbulencias.

b) Profundización del ajuste a las mayorías populares (que se aceleró en un contexto de corte del crédito internacional y acuerdo con el FMI), lo que supone toda una contradicción en materia de gobernabilidad. Ello incluso implica una posibilidad de crisis con sectores de la base social de la Alianza Cambiemos y de sus votantes, como se observó en capas medias como la de los maestros, los trabajadores bancarios, etc. En este sentido, la destrucción de empleos industriales (que se encuentran entre los mejores pagos, de mayor estabilidad y formalidad) es un elemento importante que incide en el malestar so-

cial. A lo cual se le agrega la disminución en casi un 50% del salario mínimo en dólares (de 580 dólares en 2015 a 297 en marzo de 2019, según datos del Indec) y la caída del salario real del empleo formal en un 17%.

c) Las crecientes resistencias del entramado de sectores industriales a las políticas de gobierno, que van desde las pymes crecientemente movilizadas hasta incluso representantes de grandes industrias que volvieron a encontrar eco a su programa de inspiración neodesarrollista. En este sentido, el vocal de la UIA José Urtubey declaró públicamente: “Estamos hoy seis puntos por abajo de 2015. Y 2019 no va a ser mejor, la economía va a caer y la industria también”. Y agregó: “Era previsible la caída de la industria, por las altas tasas de financiamiento, la presión tributaria y la destrucción del mercado interno” (Perfil, 18 de enero de 2019). Otro integrante de la Junta Directiva de la UIA, José Ignacio De Mediguren, afirmó: “nadie se recupera en un cementerio de empresas, están pinchando los salvavidas”. Y pidió que el gobierno realice “un giro de 180 grados en la política económica”. Además, agregó:

Este modelo económico es como el de José Martínez de Hoz y el de Domingo Cavallo. Es un modelo que nos devolvió al siglo XIX (...) Venían a garantizar el negocio del capital y fue récord la fuga de capitales. Hoy la Argentina es un país que exporta ahorro e importa deuda (Perfil, 18 de enero de 2019).

También el titular de la UIA, Miguel Acevedo, proveniente de la empresa agroindustrial Aceitera General Deheza, reclamó en su asunción por un nuevo mandato en la entidad empresaria, que el próximo presidente del país realice cambios en la política económica. Y se lamentó: “La decisión de tener una visión financiera de la economía es una posición del Gobierno, incluso antes del FMI, con una mirada fuertemente monetaria. Hoy sigue siendo la misma temática, no han cambiado en la posición” (Maciel, 5 de junio de 2019).

d) Las pujas internas entre fracciones de poder, que guarda estrecha relación con lo mencionado en el punto anterior, es otro de los elementos que debilitó al gobierno de Macri. Por un lado, se agudizan las contradicciones entre fracciones del gran empresariado por la política económica (tasas de interés, grado de apertura comercial, etc.), especialmente frente a la conducción de la fracción financiera transnacional que se consolida con el acuerdo con el FMI. Por otro lado, pero en igual sintonía, las tensiones entre las diferentes líneas y grupos de poder que se articulan en el BFN y presentan distintas visiones de hacia dónde avanzar: neoconservadores, neoliberales, neodesarrollistas.

e) La opción represiva del gobierno frente a la defensa popular de conquistas y derechos, la llamada nueva doctrina de seguridad necesaria para que “cierre” el modelo, genera profundas resistencias. Tal doctrina de nueva tiene muy poco y está vinculada estrecha e históricamente a proyectos desindustrializadores que, de manera inevitable, son resistidos y generan un profundo desmejoramiento de las condiciones de vida. Es la misma doctrina que en los convulsionados años 2001-2002, en plena lucha por el rumbo de la Argentina, proponían los sectores favorables al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de la total dolarización de la economía (en sus distintos esquemas), de la privatización de lo poco que quedaba en manos estatales (especialmente los bancos públicos) y la profundización neoliberal (Merino, 2015). Entonces sus voceros locales eran Ricardo Brinzoni, Horacio Jaunarena y Carlos Ruckauf. Hoy son Patricia Bullrich, Oscar Aguad y Mauricio Macri.

La doctrina tiene cinco aspectos fundamentales: 1) la subordinación al Comando Sur de los Estados Unidos y a las fuerzas de inteligencia y seguridad de dicho país; 2) involucramiento de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, ya que no hay soberanía que defender, bajo la hipótesis del enemigo interno asociado a quienes sostienen demandas populares (la ocupación del territorio nacional de las Islas Malvinas por una potencia extranjera ni se menciona); 3) el eje sobre

las *nuevas amenazas* (terrorismo, narcotráfico, migraciones, desastres naturales, crimen organizado), como antes lo fueron el comunismo y el populismo, para legitimar su accionar y la intromisión de fuerzas de defensa y seguridad por parte de potencias extranjeras; 4) protección política y judicial, e incentivo encubierto, para los excesos de represión de las fuerzas de seguridad, agitadas por los enemigos internos que oculta la guerra de pobres contra pobres, lo cual va acompañado de una fuerte demagogia punitiva; 5) compra de armamento, instalación de bases, servicios de seguridad y entrenamiento por parte de las fuerzas de defensa y seguridad del polo de poder angloamericano (en el que se incluye al actual gobierno neoconservador de Israel, al cual se le compraron cuatro lanchas artilladas en lugar de fabricarlas en el Astillero Río Santiago, con menores costos y generando trabajo nacional).

Sin embargo, la salida represiva, que desnuda la imposibilidad de consenso y la naturaleza del régimen de dominio, también actuó como un boomerang en la situación de profunda crisis económica y social, y provocó una reacción popular y una deslegitimación profunda del gobierno.

En términos de modelo de país, el BFN apuesta por un modelo de valorización financiera primario-exportador, y en su fracción “productivista” aparece cierta propuesta de complejización productiva a partir de la industrialización básica y de baja complejidad de las materias primas (agroindustria, siderurgia básica, etc.); así como trasnacionales industriales y algunos grupos locales que proveen al mercado interno. Buena parte de estos sectores productivistas son los que se escindieron entre 1999 y 2001 y construyeron el Grupo Productivo y el Movimiento Productivo Argentino, articulado políticamente por Eduardo Duhalde, Raúl Alfonsín y el Frepaso. Otra vez, hacia el fin del mandato de Macri, aparece esta escisión en el BFN y vuelve a escena el “productivismo”, oxigenando una tendencia neodesarrollista. Esta tendencia también se alimenta del golpeado entramado industrial que busca una salida política a la crisis. Por otra parte, la tendencia industrialista

nacional vuelve a plantear, cada vez con más fuerza, un cambio de modelo centrado en el mercado interno, la promoción industrial, el proteccionismo, la alianza con el trabajo y el fortalecimiento estatal para el control de los flujos financieros, el desarrollo del conglomerado científico y técnico y el renovado impulso a empresas nacionales en áreas estratégicas. Toda esta situación, junto con el escenario regional y mundial que aquí no se analiza, vuelve a generar condiciones para que se pueda producir un proceso de transición y una rearticulación de las fuerzas nacionales-populares.

Según cómo se resuelva la coyuntura nacional (y también regional) del año 2019 será posible proyectar distintos panoramas para la industria y el país.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader E. y P. Gentili, (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Clacso.
- Bilmes, J. (2018). Apuesta por la recuperación de YPF (2012-2015): diseño, desempeño e implicancias. *Cuestiones de Sociología*, 19, e063. Recuperado de <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSe063>
- CEPA. (2019). *La crisis llegó a las grandes empresas. Análisis de variables económico-financieras de empresas seleccionadas para el periodo 2017-2018*. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/165-la-crisis-llego-a-las-grandes-empresas-analisis-de-variables-economico-financieras-de-empresas-seleccionadas-para-el-periodo-2017-2018.html>
- Cifra. (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos. *Documento de Trabajo* (Cifra-Flacso), 15. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>
- Cifra. (2019). *Informe de Coyuntura* (CTA), 30. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20N%2030.pdf>

- EPPA. (2019). *Las políticas neoliberales fracasaron en la estabilización de la economía y no tiene el objetivo de superar la recesión.*
- Ferrer, A. (2008). *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo.* Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.
- Indec. (2019a). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Primer trimestre de 2019. *Informes Técnicos*, 3(113). Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_1trim19B489ACCDF9.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim19B489ACCDF9.pdf)
- Indec. (2019b). Índice de producción industrial manufacturero. Marzo de 2019. *Informes Técnicos*, 3(36). Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipi\\_manufacturero\\_03\\_19.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipi_manufacturero_03_19.pdf)
- Lewkowicz, J. (20 de octubre de 2017). Un cambio a favor de sectores rentistas. *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/70082-un-cambio-a-favor-de-sectores-rentistas>
- Lozano, C., Raffo, T. y Balza, S. (2019). *Quiénes ganaron mientras la Argentina se derrumbaba El crecimiento de la cúpula económica en el marco de la especulación y la devaluación. Análisis de los balances de las empresas.* Recuperado de <https://ipypp.org.ar/descargas/2019/Cupula%203er%20trimestre%202018.pdf>
- Maciel, A. (5 de junio de 2019). La UIA reclamó que el próximo gobierno realice cambios en la política económica. *BAE negocios*. Recuperado de: <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/La-UIA-reclamo-que-el-proximo-gobierno-realice-cambios-en-la-politica-economica-20190604-0108.html>
- MATE. Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía. (2019). *Informe de coyuntura.*

- Merino, G. E. (2014). Lucha entre polos de poder por la configuración del orden mundial. El escenario actual. *Revista de Estudios Estratégicos*, 1, 8-29.
- Merino, G. E. (2015). *El Grupo Productivo y el cambio de “modelo”. Luchas por la conducción del Estado en Argentina entre 1999 y 2003*. Buenos Aires: Editorial Universitaria UNAM.
- Merino, G. E. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas de América Latina. *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, 2(7). <http://dx.doi.org/10.5209/GEOP.51951>
- Merino, G. E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 17-37. Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/issue/view/280/Revista%20Completa>
- Merino, G. E. (2019). Bolsonaro en Argentina: ¿de la muerte del Mercosur a su resurrección? *NODAL Noticias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.nodal.am/2019/06/bolsonaro-en-argentina-de-la-muerte-del-mercosur-a-su-resurreccion-por-gabriel-e-merino/>
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados Continentales y el MERCOSUR*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.
- Moniz Bandeira, L. A. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires: Norma.
- OEDE. (2019). *Situación y evolución de los trabajadores del sector privado Anexo Estadístico. Marzo de 2019. Serie Anual*. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasregionales.asp>
- Programa Facultad Abierta. (2017). *Datos preliminares del Informe*

*de situación de las Empresas Recuperadas por los Trabajadores a fines de 2017*. Universidad Nacional de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Recuperado de <https://www.recuperadasdoc.com.ar/preliminar2017.pdf>

Programa Facultad Abierta. (2018). *Las empresas recuperadas por los trabajadores en el gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a octubre de 2018*. Universidad Nacional de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Recuperado de <https://www.recuperadasdoc.com.ar/VI-Informe-Situacion-ERT-2018.pdf>

Rofman, A. y García, I. (2017). Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha. *Documento de Trabajo* (CEUR-Conicet). Recuperado de [http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Economias\\_regionales\\_en\\_el\\_contexto\\_del\\_proyecto\\_neoliberal\\_en\\_marcha\\_VERSION\\_FINAL\\_mayo\\_2017.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Economias_regionales_en_el_contexto_del_proyecto_neoliberal_en_marcha_VERSION_FINAL_mayo_2017.pdf)

Serrani, E. (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 247-280. Recuperado de <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2330>

Undav. (2018). *Economía popular. Disminuye la asignación presupuestaria para programas de la economía social y popular*. Observatorio de Políticas Públicas. Módulo de Políticas Económicas. Sector Industrial. Recuperado de <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/20582.pdf>

Undav. (2019). Con caídas en todos los rubros de actividad, la industria ya destruyó 137 mil puestos de trabajo en solo 39 meses. Observatorio de Políticas Públicas. Módulo de Políticas Económicas. Recuperado de <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/23705.pdf>

La UIA contra el Gobierno de Mauricio Macri: “Se destruyó el mercado interno”. (18 de enero de 2019). *Perfil*. Sección Economía.

Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/economia/uia-union-industrial-argentina-contra-gobierno-mauricio-macri-se-destruyo-mercado-interno.phtml>

Durante el gobierno de Mauricio Macri se fugaron más de U\$S 59 mil millones. (22 de enero de 2019). *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/economia/durante-gobierno-mauricio-macri-se-fugaron-59-millones-de-dolares.phtml>

# Evolución y tendencias del empleo industrial durante el gobierno de Cambiemos: Los casos del conurbano bonaerense, Rosario, Córdoba y Tierra del Fuego

*María Josefa Suárez  
Mariela Cotignola*

## **Introducción**

El capítulo tiene como objetivos describir y analizar la evolución de los indicadores vinculados a la actividad industrial en el marco de la política económica del gobierno de la Alianza Cambiemos y caracterizar la situación de la actividad y el empleo industrial en los aglomerados urbanos del conurbano bonaerense, Gran Rosario, Gran Córdoba y Ushuaia-Río Grande. El período de análisis comprende los dos primeros años del nuevo gobierno: diciembre de 2015 a diciembre de 2017.

La elección de los casos de estudio se fundamenta en el peso significativo que representan la producción y el empleo industrial en la estructura económica de estos aglomerados, que en conjunto dan cuenta del 66% del total de los ocupados en la industria manufacturera nacional. En particular, el caso de Ushuaia-Río Grande es incorporado al análisis porque se lo considera como paradigmático de una zona cuyo desarrollo estuvo fuertemente condicionado por los cambios en las políticas de promoción industrial.

En primer término, se analizan las principales medidas económicas tomadas por el gobierno de Cambiemos y sus efectos sobre la actividad industrial y el empleo. La retracción en la actividad industrial se observa mediante la participación en el valor agregado, los índices de producción y el uso de la capacidad instalada. El análisis de los principales indicadores del mercado de trabajo permite evaluar las modificaciones en la estructura ocupacional, especialmente en torno a la destrucción de puestos de trabajo en la industria manufacturera.

En la segunda parte del capítulo se definen las características predominantes de la evolución del empleo industrial en cada uno de los casos estudiados. Se trabaja con información sobre las principales ramas de actividad afectadas, las modificaciones en las condiciones de trabajo, la participación de organizaciones gremiales y la ejemplificación de la situación en empresas representativas de cada aglomerado.

Las fuentes de información utilizadas comprenden estudios y estadísticas elaborados por organismos oficiales, institutos de investigación, entidades vinculadas con el sector industrial y organizaciones gremiales. Para los estudios de caso se recurrió, además, a una revisión de las publicaciones en periódicos locales.

## **La política económica y sus efectos sobre la actividad industrial y el empleo**

### ***Las principales medidas***

La llegada de la Alianza Cambiemos al gobierno significó la restauración del régimen de acumulación neoliberal (Varesi, 2016). El conjunto de medidas adoptadas generó profundas transferencias de ingresos del trabajo al capital, al mismo tiempo que modificó las rentabilidades de las diferentes fracciones de este último.

La devaluación del peso, la quita o baja de retenciones a las exportaciones, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la apertura comercial, la liberalización del movimiento de capitales, la suba de la tasa

de interés, el endeudamiento externo, fueron medidas tomadas desde el inicio de la gestión y se acrecentaron durante los dos años en estudio.

Desde 2016 la economía argentina se centró en la especulación financiera y en la reprimarización de sus exportaciones, según señala un informe del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (Cifra) publicado en 2017. Se redujo el consumo privado debido a la caída del salario real y al desempleo, y descendió la inversión productiva. El informe indica que la tasa de inversión cayó del 16% al 13,9% entre el cuarto trimestre de 2015 y el mismo período de 2016, mientras las inversiones extranjeras directas se redujeron a la mitad. Se señala, además, el ingreso masivo de capitales especulativos debido a los altos rendimientos en dólares de las Letras del Banco Central (Lebac). La eliminación del cepo cambiario y la liberalización de la salida de capitales al extranjero posibilitó el incremento de la fuga de estos al exterior: de 7.505 millones de dólares en 2015 a 11.666 millones en 2016 (Barrera, Fernández, González y Manzanelli, 2018).

En este marco, el nivel de actividad económica experimentó una recesión en 2016 (-2,2%) y una recuperación en 2017 (2,9%), llegando prácticamente al mismo nivel que tenía en 2015 pero con una tasa de desempleo mayor (del 6,5% al 8,7%), una inflación más alta (de 26,5% a 27,2%) y salarios reales más bajos (Cifra, 2018).

Durante 2017 la apertura importadora se amplió y profundizó elevando el déficit del comercio exterior; la fuga de capitales llegó a la cifra de 19.410 millones de dólares (más del doble que la de 2015); la tasa de inversión cayó del 15,8% del PBI en 2015 al 14,9% en 2017. El déficit generado se cubrió con un endeudamiento externo que llegó a representar el 24,4% del PBI al finalizar 2017 (Barrera, Fernández, González y Manzanelli, 2018).

Se profundizó durante el período el ajuste en el gasto público (reformas tributaria y previsional; eliminación de programas de asistencia social; quitas de subsidios; despidos de personal del ámbito público; reducción presupuestaria para salud, educación, ciencia y tecnología;

topes salariales para la administración pública; entre las principales medidas), pese a lo cual se incrementó el déficit fiscal. El achicamiento del gasto público no solo no cubre el incremento del pago de los intereses de la deuda, sino que ni siquiera llega a compensar la pérdida de ingresos por la reducción de impuestos (baja de las retenciones a la exportación, disminución del impuesto a las ganancias y bienes personales).

Como resultado de esta política los sectores económicos que incrementaron sus ganancias fueron el agro, la intermediación financiera, electricidad, gas y agua, y minas y canteras. Mientras los que vieron reducidas su producción y rentabilidad fueron la industria, la construcción y el comercio, actividades que fueron afectadas por la caída del consumo, el aumento del costo de los servicios públicos y la apertura comercial.

Los asalariados, por su parte, sufrieron el achicamiento de sus salarios reales: entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2017 se redujeron un 4,2% para los trabajadores del sector privado y un 6,3% para los del sector público.

Como conclusión, esta política económica implica un shock distributivo del ingreso y una revancha clasista y conservadora, que Varesi define de la siguiente manera:

El nuevo régimen se abre paso con una estrategia de revancha, que es clasista porque va contra los trabajadores, a aumentar la desocupación y erosionar el salario, y que también es conservadora, porque además impone un sesgo ideológico antipopular, discriminatorio y patriarcal, que busca retrotraer todas las conquistas y derechos conseguidos en los últimos tiempos e incluso cortar el proceso de integración latinoamericano alineándose nuevamente con la estrategia de Estados Unidos para la región (2016, p. 30).

### **La actividad industrial**

Condicionada por la apertura comercial, la caída del consumo, la suba de los costos de los servicios y la falta de financiamiento, la re-

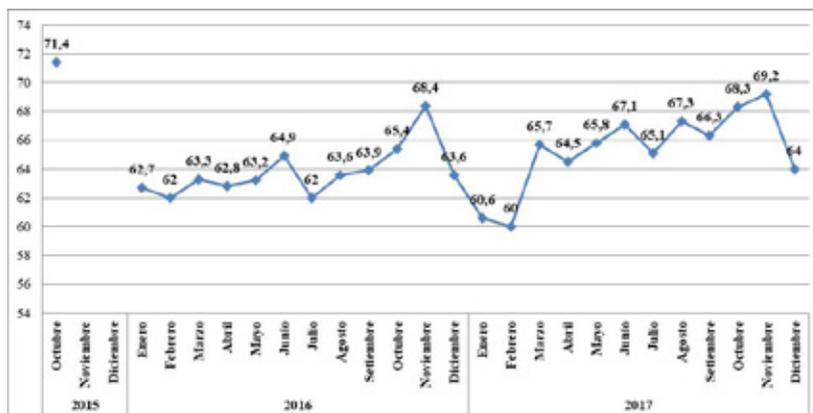
tracción de la industria se reflejó en su participación en el valor agregado, los índices de producción y el uso de la capacidad instalada.

La industria pasó de representar el 16,9% del total del valor agregado en promedio en el 2015 a representar solo 15,4% del mismo en el 2017. En particular, el impacto negativo recayó sobre el sector pymes, debido a su dependencia del mercado interno, debilitado por el descenso del poder adquisitivo de la mayoría de la población (CEPA, 2018).

La producción industrial también presentó cifras descendentes. Según el Estimador Mensual del Indec, a diciembre de 2016 se había producido una caída del 4,6% con una leve mejoría en 2017 del 1,8%. Esto significa que en el acumulado bianual la producción industrial sigue un 2,7% debajo de la registrada en 2015.

En relación con el uso de la capacidad instalada, en el **Gráfico 1** se observa un descenso de más del 7% en 2016 respecto a octubre de 2015 (última medición realizada por el Indec en ese año), llegando en diciembre de 2017 al 64%, sin recuperar el nivel anterior al recambio presidencial.

**Gráfico 1.** Capacidad instalada en la industria (octubre 2015,<sup>1</sup> enero 2016-diciembre 2017)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Indec.

<sup>1</sup> Octubre es el último mes de 2015 sobre el que hay información disponible.

La mejora en el uso de la capacidad instalada durante 2017 se debió a la reactivación de la obra pública, la construcción y la fabricación de maquinaria agrícola, que ejercieron tracción sobre las industrias metálicas básicas y la producción de minerales no metálicos que alcanzaron una utilización mayor al 80%. Los niveles más bajos correspondieron a los rubros textil, producción de plásticos y automotriz, con cifras entre 55% y 61%.

Las empresas más perjudicadas por la política económica de Cambiemos fueron las pymes, que contienen el 90% del empleo nacional. Su debilitamiento o cierre favorece la concentración en manos de las grandes empresas al mismo tiempo que multiplica el desempleo, cuya función es el disciplinamiento social de los trabajadores en su conjunto.

La política económica de Cambiemos fue criticada por el presidente de la Delegación Buenos Aires de la *Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios* (Apyme), quien señaló “en lugar del crecimiento industrial se propone el emprendedurismo, la flexibilización, la precarización de la seguridad social y la ‘reconversión’ para adaptarse a las cadenas globales. En este esquema sobran decenas de miles de empresas y trabajadores” (Apyme, 10 de noviembre de 2016).

En general se puede afirmar que se impuso una política de desprotección a la producción industrial nacional. Si bien las empresas se beneficiaron por la caída de los salarios y la quita de derechos de exportación, la política económica no ha colocado a la producción industrial (salvo el caso de la agroindustria) como una de las variables centrales del proceso de acumulación. Investigadores de la temática señalan que

es posible afirmar como hipótesis de trabajo que ello no parece estar desvinculado de la composición y procedencia laboral de los intelectuales orgánicos del nuevo gabinete macrista, cuyas representaciones sectoriales denotan sesgos hacia actividades primarias y financieras (Cifra, 2016, p. 23).

## ***El empleo***

El mercado de trabajo fue uno de los ámbitos más afectados por la política neoliberal. El objetivo de disminuir el valor del salario y de disciplinar a la clase trabajadora mediante los despidos masivos repercutió en el aumento de la tasa de desocupación: del 6,5% de desocupados de la población económicamente activa que había en 2015 se pasó a cifras que oscilaron entre el 7% y el 9% en 2016 y 2017. Al finalizar este último año se contabilizaba 1 millón de personas que buscaban trabajar sin poder conseguirlo en los 31 aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (Indec, 2018a).

La tasa de subocupación, que mide el porcentaje de personas que trabaja menos de 35 horas semanales y está dispuesta a trabajar más horas, también creció significativamente, situándose entre 10 y 11% en ambos años. Esto significó, en números absolutos, que en el último trimestre de 2017 había 1,3 millones de personas en esa situación en el país.

Durante 2016 la población económicamente activa aumentó debido al incremento de la desocupación, ya que la tasa de empleo se mantuvo estable. Durante el segundo semestre de 2017 se produjo un aumento de la población ocupada, que al finalizar el año contaba con 500 mil puestos de trabajo más que en igual período del año anterior. Esto significó un crecimiento del 2,5% entre 2015 y 2017, que apenas alcanzó a equiparar el aumento poblacional (2,1%).

Un aspecto importante, señalado en diversos trabajos (Campos, 2017; Cetyd, 2018; ITE, 2017b; Página 12, 19 de abril de 2018) se refiere a la calidad del empleo generado. Se observa un cambio en la composición de las ocupaciones en detrimento de los puestos de mayor calidad. La información que brinda el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA-MTEySS) indica que la modalidad ocupacional que más creció entre 2015 y 2017 fue la de los trabajadores independientes (que incluye a los monotributistas y monotributistas

sociales<sup>2</sup>), que en dos años se incrementó en un 6,5%. En este grupo ocupacional se encuentra el 50,6% de los nuevos puestos de trabajo creados.

Los trabajadores en relación de dependencia del sector privado tuvieron una reducción de 0,7% en 2016 y un aumento de 0,6% al año siguiente, por lo cual se encuentran en 2017 prácticamente en el mismo nivel que dos años antes. En cambio, los ocupados en el sector público de las jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales tuvieron un aumento de 2,5% en 2016 y de 1,2% en 2017. Esta categoría ocupacional representa el 14,4% del total de los nuevos puestos creados.

En síntesis, puede señalarse que casi las dos terceras partes del empleo generado entre 2015 y 2017 corresponden a los trabajadores independientes y al empleo público, mientras se registra un achicamiento de los ocupados en relación de dependencia del sector privado. De este modo, se observa un deterioro de la estructura ocupacional del mercado laboral, con una tendencia al predominio de puestos de trabajo caracterizados por la inestabilidad y los bajos ingresos.

La desocupación en primer término y la posterior precarización del mercado de trabajo confluyeron para concretar el objetivo de disminuir el valor del trabajo. Un informe elaborado por el Instituto Estadístico de los Trabajadores (IET) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (2018) analiza la relación entre el proceso inflacionario y el deterioro del salario real. El informe indica que el salario real formal cayó en 2016 un 5,3% interanual y durante 2017 creció un 2,3%, sin llegar a recuperar lo perdido. En diciembre de este último año se situaba un 4,2% por debajo del registrado en el mes de noviembre de 2015. Esta situación se agrava si se considera que durante 2017 la inflación llegó al

---

<sup>2</sup> Población incorporada al régimen debido a la extensión de la Asignación Universal por Hijo a trabajadores precarios.

27,3%,<sup>3</sup> y afectó con mayor intensidad al decil de hogares con más bajos ingresos (donde ascendió al 28,2%) debido a que destinan un mayor porcentaje a servicios públicos y alimentos (IET, 2018).

En este contexto, la política del gobierno consistió en tratar de imponer topes a las negociaciones paritarias acotándolas al aumento de la inflación, estimada muy por debajo de la situación real. El panorama presentó diferencias según la capacidad de negociación de los distintos gremios (Undav, 2018): los de mejor desempeño (aceiteros y bancarios, entre otros) lograron recuperar alrededor de dos puntos porcentuales, sin llegar a compensar lo perdido en 2016; los gremios que atravesaban por situaciones de despidos, caída de la producción o merma de la rentabilidad empresaria tuvieron menor poder de negociación y llegaron a perder hasta tres puntos porcentuales del poder adquisitivo, aunque algunos pudieron disminuir los efectos de la inflación por la aplicación de las cláusulas gatillo.

Tanto la precarización del mercado de trabajo como el deterioro del salario real están directamente relacionados con lo sucedido con el empleo industrial. Este empleo se caracteriza por estar mayoritariamente formalizado y por registrar, en promedio, salarios superiores a la media de los trabajadores registrados.

Debido a la evolución de la actividad industrial analizada en el subtítulo anterior, los trabajadores ocupados en la producción de bienes fueron los más perjudicados por los despidos. De acuerdo con los datos proporcionados por el SIPA, entre 2015 y 2017 61 mil trabajadores industriales perdieron sus puestos de trabajo, como se puede observar en el **Cuadro 1**.

---

<sup>3</sup> Debe tomarse en cuenta que el IET mide la inflación en hogares donde el jefe es asalariado registrado (34,2% del total).

**Cuadro 1.** Asalariados registrados del sector privado por rama de actividad (en miles)

Rama de actividad	Diciembre. 2015	Diciembre 2016	Diciembre 2017	Diferencia. 2017/2015
Agricultura. y ganadería	317	323	326	9
Industria manufacturera	1252	1206	1191	-61
Construcción	429	414	456	27
Comercio y gastronomía	1430	1172	1465	35
Otros servicios	2720	2727	2767	47
Otros bienes	98	92	90	-8

**Fuente:** SIPA-MTEySS.

Un análisis realizado por el Instituto de Trabajo y Economía (ITE, 2017c) sobre los niveles salariales de los puestos de trabajo generados en el período mayo 2016 - mayo 2017 aporta más elementos para entender los cambios en el mercado de trabajo y el papel del empleo industrial en este proceso. Respecto a la creación de empleo en el período estudiado, señala que un 25% correspondió a monotributistas sociales y servicio doméstico, con ingresos no mayores a \$6.000 mensuales en el caso de los primeros; otro 33% fueron trabajadores autónomos, que tienen ingresos promedio un 30% más bajos que los asalariados registrados. Por tanto, casi el 60% del empleo registrado se corresponde con ocupaciones de muy bajos ingresos. De los restantes, solo el 18% son asalariados del sector privado, de los cuales una cuarta parte corresponde a trabajadores con salarios un 25% inferior al promedio. Asimismo, se señala que la mayor destrucción de empleo se observa en aquellos asalariados que se encuentran hasta un 10% por encima del promedio, en su mayoría vinculados a la industria manufacturera. De este

modo, la destrucción del empleo industrial no solo se presenta como mayoritaria en términos cuantitativos, sino que representa además la eliminación de puestos de trabajo de mayor calidad, en particular por sus niveles salariales, que son reemplazados por empleos de bajos ingresos y predominantemente no formalizados. Esto incide, a su vez, en el poder adquisitivo de estos trabajadores y por tanto en el debilitamiento del consumo de bienes, por lo que retroalimenta el ciclo recesivo.

## **Los casos de estudio**

Los 24 Partidos que integran el conurbano bonaerense, el Gran Córdoba, el Gran Rosario y el aglomerado Ushuaia-Río Grande son los centros urbanos donde se concentra el 43% de los establecimientos industriales del país y el 66% del total de trabajadores de la industria manufacturera. En los tres primeros casos se trata de ámbitos con una trayectoria histórica en la actividad; en las ciudades fueguinas, en cambio, el desarrollo de la actividad se genera a partir de la década del 70 y está directamente relacionado con políticas de promoción industrial que promovieron la radicación de empresas.

El análisis de la evolución de las principales ramas de actividad y del empleo en el sector permite mostrar las particularidades de cada caso, los actores participantes y los factores que afectaron la producción industrial; así permiten evaluar en acciones concretas los efectos de la política económica en la producción manufacturera.

### ***Gran Rosario***

La política económica del gobierno nacional tuvo un impacto importante en el mercado de trabajo del Gran Rosario: disminuyeron la actividad y el empleo al mismo tiempo que crecieron los ocupados demandantes y los subocupados.

**Cuadro 2.** Indicadores del mercado de trabajo del Gran Rosario.  
Cuarto trimestre 2016-2017

	2016	2017
Actividad	48,7	46,4
Empleo	44,6	42,8
Desocupación	8,6	7,6
Ocupados demandantes	13,8	14,4
Subocupados	8,9	9,6
Subocupados demandantes	6,6	8,0
Subocupados no demandantes	2,3	1,6

**Fuente:** EPH-Indec.

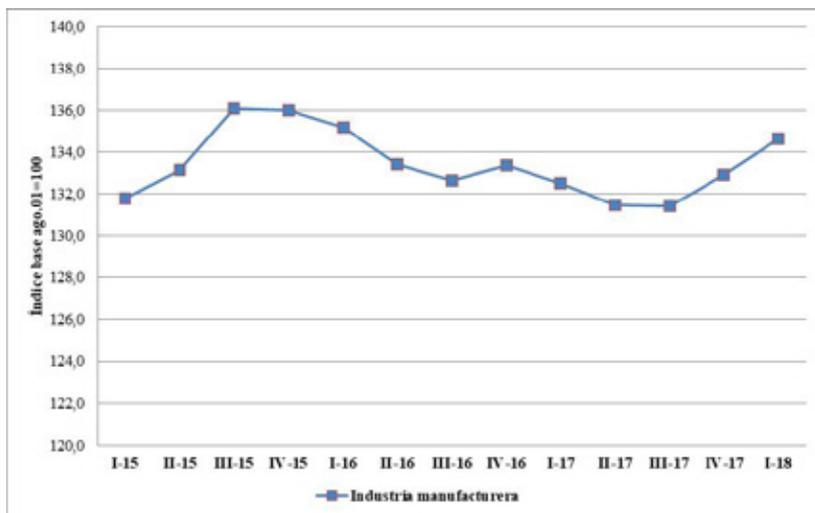
En números absolutos esto significa que 27 mil personas dejaron de ser activas en el mercado laboral, 19 mil de las cuales quedaron en esa situación por perder su empleo y el resto posiblemente dejó de buscar trabajo desalentadas por el crítico panorama. Por otra parte, se amplió la cantidad de ocupados que requieren trabajar más para cubrir sus necesidades.

El empleo industrial fue uno de los sectores más afectados. Los datos aportados por la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)<sup>4</sup> del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) permiten observar la caída del índice de empleo industrial entre el último cuatrimestre de 2015 y el mismo período de 2017.

---

<sup>4</sup> La Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) es un programa estadístico que releva mensualmente y de forma permanente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) desde el año 1998. En la actualidad, la encuesta se releva en ocho centros urbanos a empresas privadas formales a partir de cinco y diez trabajadores (según aglomerado), pertenecientes a todas las ramas de actividad, exceptuando el sector de actividades primarias (agropecuario y minas y canteras).

**Gráfico 2.** Evolución del empleo en la industria manufacturera. Aglomerado Gran Rosario, 2015-2018



**Fuente:** Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), MTEySS.

Esta destrucción de puestos de trabajo está directamente vinculada con la baja de la actividad en el sector. Un informe de la Municipalidad de Rosario (2017) indica que la participación del sector industrial en la facturación anual total de la ciudad disminuyó del 23,3% en 2015 al 20,8% en 2016 y a 20,6% en 2017. En este contexto el empleo industrial, aunque estadísticamente aminoró su caída durante 2017, no llegaba al final del período estudiado a los niveles de 2015.

La caída del consumo interno, la suba de los precios de las tarifas de servicios y de alquileres y la apertura de importaciones perjudicaron al conjunto de la industria, pero afectaron en particular a las actividades metalúrgicas, de indumentaria y madereras.

El crecimiento económico de la última década y el aumento en las ventas de productos de línea blanca y automotrices generó un desarrollo importante de la industria metalúrgica en Rosario, que en 2015 contaba con 700 establecimientos que empleaban a unas 30 mil personas.

Muy distinto se presenta el panorama posterior a esa fecha. Entre febrero de 2016 y junio de 2017 el Observatorio Laboral de la UOM Rosario registra la baja de 72 pymes metalúrgicas que, en promedio, emplean a 10 personas. Se calcula una pérdida de 750 puestos de trabajo, que agregados a otras situaciones de empresas en crisis eleva esta pérdida a un total de 1.300 puestos de trabajo y unas ocho mil horas por suspensiones. Al mismo tiempo se señala que no hubo una sola alta en el mismo período.

Las causas del cierre de estas pequeñas empresas se encuentran en el aumento de las tarifas y en la caída de la actividad económica. La UOM aclara que seguramente hay más pymes que han tenido que retirarse del mercado y que no han registrado este hecho en el gremio, por lo que la cifra sería aún mayor (Página 12, 12 de agosto de 2017).

Una actividad industrial fuertemente afectada es la de productos de línea blanca, que contaba con un importante desarrollo en Rosario. En 2011 un grupo de empresarios del cordón industrial del sudoeste de Rosario formó la Asociación Vecinos Industriales de Ovidio Lagos (Aviol). La iniciativa respondía a un crecimiento económico sostenido que había llevado a un desarrollo de la zona sin precedentes, donde llegaron a instalarse 40 fábricas. Las de línea blanca exportaban a países limítrofes, diversificaban su producción y ocupaban a más de 4 mil trabajadores. Electrolux, Liliana, Axel, Bambi y Briket, son algunas de las firmas con sede en Rosario que ampliaron su producción en los últimos años. Esta ciudad producía a comienzos de 2016 el 70% de las heladeras de industria nacional.

Seis años después de la creación de Aviol la situación es distinta. La crisis en la producción de línea blanca se ejemplifica con tres de los casos más destacados. El primero corresponde a la empresa Briket, fabricante de varios modelos de heladeras, freezers y exhibidoras, tanto de su marca como de las grandes cadenas de venta de electrodomésticos. Hace 20 años se instaló en el Gran Rosario y a partir de un crecimiento ininterrumpido llegó a exportar a países limítrofes. La

devaluación de diciembre de 2015 cortó este crecimiento, a lo que se agregó la apertura de importaciones y el aumento de los costos de producción. En un año registró una caída del 30% de sus ventas con un 16% menos de ingresos.

La importación de productos de línea blanca implicó reducir jornadas de trabajo eliminando las horas extras, revisar la cadena de producción y dejar de fabricar determinados modelos. Las heladeras que llegan de China valen un 40 por ciento menos que las fabricadas en Argentina, mientras que las que ingresan desde Brasil, Chile y Turquía son entre un 20 y un 30 por ciento más baratas que las nacionales. Esto llevó a que la planta, teniendo una capacidad de producción de 1.500 unidades por mes, solo produzca 900; respecto a los freezers, pasaron de producir 4 mil por mes a 3 mil (Buchara, 13 de mayo de 2017).

La fábrica Bambi, con capacidad para producir hasta 25 mil heladeras mensuales, suspendió a sus 600 empleados por dos meses a partir de junio de 2017. Otra de las firmas tradicionales en la zona sur de la ciudad es Gafa Electrolux, propiedad de una multinacional de origen sueco, que tomó la misma medida con sus 360 trabajadores y discontinuó las compras a todos sus proveedores locales.

Si bien no se registra una importante pérdida de puestos de trabajo en esta industria, sí se observa una cantidad mucho menor de horas trabajadas. La estrategia de la mayoría de las empresas fue no tomar personal en el primer semestre de 2017, adelantar vacaciones y cortar o eliminar las horas extras, lo que afecta particularmente a los trabajadores de las áreas de producción (Diario Popular, 21 de junio de 2016).

Una actividad sobresaliente en Rosario es la industria carrocera, ya que las únicas empresas que fabrican colectivos de larga distancia en el país son seis y están instaladas en esta ciudad. Entre empleos directos e indirectos ocupa a 2.500 trabajadores. Las dificultades por las que atraviesa el sector están directamente vinculadas a la importación de vehículos terminados de Brasil debido a la flexibilización

de los regímenes de importación y al tipo de cambio. Funcionarios del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe prevén que la importación reemplazará entre el 60% y el 70% de la producción rosarina (Autos Industria, 2016).

La industria textil rosarina también afronta problemas de producción y trabajo. La Cámara Industrial de la Indumentaria de Rosario (Cidir) responsabiliza de esta situación a la apertura importadora. Señala que, entre junio de 2016 y junio de 2017 aumentaron un 40% las toneladas de prendas que ingresaron al país desde el exterior. Esto provocó, en el ámbito local, una disminución del 40% de las ventas con las consiguientes consecuencias sobre los trabajadores. Entre el Gran Rosario y el Gran Santa Fe la cantidad de trabajadores registrados ascendía a 25 mil en 2015, pero este número se redujo un 25% entre suspensiones y despidos en un año y medio. Asimismo, la Cámara estima que unas 10 mil personas trabajan en esta actividad de manera informal, y se calcula que cerca de la mitad se vio seriamente afectada por la situación del sector textil (Viapais, 7 de septiembre de 2017).

Las madereras también atraviesan una crisis. Según informes de la Federación Argentina de la Industria Maderera y Afines, desde enero de 2016 hasta julio de 2017 disminuyeron las ventas entre un 30 y un 40 por ciento en la ciudad de Rosario, debido a la caída del poder adquisitivo de la mayoría de la población y a la importación de productos. Si bien no hay cifras concretas sobre la destrucción de empleo, dado que en el sector hay un alto índice de informalidad, se puede afirmar que la mayoría de las pymes ha reducido las horas extras e incluso las jornadas laborales. No hay despidos masivos, pero no se repone tampoco el personal que se jubila (Lago, 10 de agosto de 2017).

Un caso emblemático es el de la empresa MefroWheels, multinacional con sede en Alemania, la última planta productora de llantas de acero en el país. En el mes de febrero de 2017 cerró su establecimiento

y despidió a sus 170 trabajadores, quienes fueron indemnizados con montos por debajo de los que estipula la ley. El gremio metalúrgico denunció que la firma pretendía vaciar la planta, provocar el cierre y evitar la venta a quien pudiera competir con la exportación de las llantas elaboradas en sus filiales de Alemania, Francia y China.

Con apoyo del gobierno provincial, del Concejo Deliberante de Rosario y de la UOM, los obreros gestionaron durante meses la reapertura de la fábrica. Finalmente, la empresa local Cirubon se hizo cargo de la compañía, que en octubre estaría en condiciones de comenzar a abastecer a la industria automotriz local (Volkswagen, Mercedes Benz y Toyota). Del total de trabajadores despedidos se reincorporaron 27, y el resto quedó a la espera de la reactivación de la empresa. La ayuda de \$42 mil por trabajador prometida por el Ministerio de Trabajo de la Nación nunca les llegó (Pausa, 17 de septiembre de 2017).

Frente a esta situación de problemas productivos y laborales es interesante destacar una posible contracara, de empresas que deciden realizar importantes inversiones de capital en sus plantas. Un ejemplo significativo es el de General Motors, que invertirá 300 millones de dólares en la producción de un nuevo modelo de Chevrolet (de alta gama) en la planta de Rosario, a lo que se sumarán 200 millones de dólares de inversión que realizará su cadena de proveedores. Aunque producir en Argentina es un 25% más caro que en Brasil y un 65% más que en México, los directivos de la empresa expresaron que la planta de Rosario será muy competitiva con esta inversión. Al respecto, plantean establecer un acuerdo con el Gobierno provincial y con el sindicato SMATA para responder a los cambios reclamados por las terminales automotrices, como mejoras impositivas y reducción de los costos laborales. En este último caso se toma como ejemplo lo acordado con los trabajadores en Vaca Muerta (eliminación de diversos adicionales al salario, sin paritarias, a cambio de mantener los puestos de trabajo). Estas serían las bases de la “competitividad” de la empresa (Diamante, 12 de octubre de 2017).

### ***Gran Córdoba***

En el mercado de trabajo del Gran Córdoba se observan características diferentes a las del Gran Rosario. En los dos años analizados se produce un crecimiento de la población económicamente activa y de la población ocupada. Se crean 21 mil puestos de trabajo nuevos, de los cuales 9 mil pasan a aumentar la categoría de subocupados. La población desocupada disminuye de 55 mil personas a 46 mil entre los últimos trimestres de 2016 y 2017.

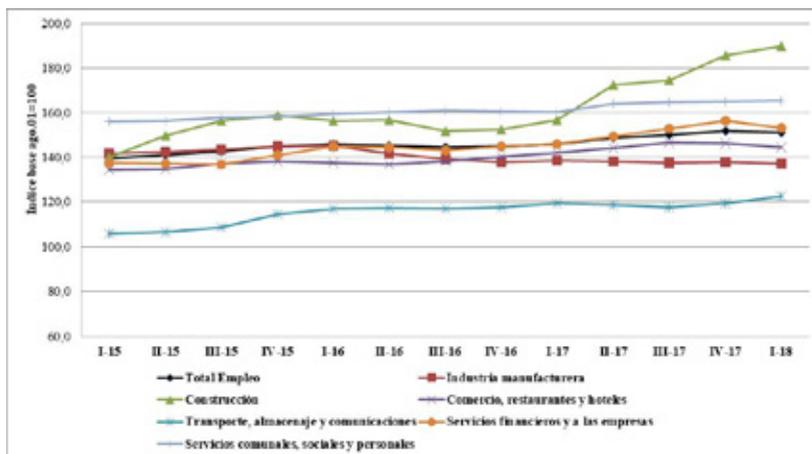
**Cuadro 3.** Indicadores del mercado de trabajo del Gran Córdoba.  
Cuarto trimestre 2016-2017

	2016	2017
Actividad	44,6	45,1
Empleo	41,0	42,1
Desocupación	8,0	6,6
Ocupados demandantes	16,9	16,0
Subocupados	10,2	11,2
Subocupados demandantes	7,3	8,9
Subocupados no demandantes	2,9	2,3

**Fuente:** EPH-Indec.

El **Gráfico 3** presenta la evolución del empleo en las distintas ramas de actividad desarrolladas en el Gran Córdoba. Entre el último trimestre de 2015 y el mismo período de 2017 la industria de la construcción, motivada por la obra pública, crece 27,5 puntos, mientras en los servicios financieros el empleo aumenta en 18,8 puntos. Estos datos explican el crecimiento del empleo en el aglomerado. La industria manufacturera, en cambio, tiene un proceso inverso: disminuye su ocupación en 7 puntos en el período.

**Gráfico 3.** Evolución del empleo en industria manufacturera. Aglomerado Gran Córdoba, 2015-2018



**Fuente:** Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), MTEySS.

Representantes de diversas asociaciones que nuclean a las pequeñas y medianas empresas de Córdoba evaluaron, en una entrevista periodística, la situación de la industria y plantearon sus reclamos a los gobiernos municipal, provincial y nacional (Riva, 14 de agosto de 2017). El titular de Apyme Córdoba destacó como principales problemas la caída del poder adquisitivo de la población y la indiscriminada entrada de productos del exterior. Respecto a esto último expresó que las pymes no pueden competir con los productos importados que vienen principalmente de Chile o de China, por lo que se requerirían barreras arancelarias para aquellos ítems que no son imprescindibles para el país. Señaló que grandes empresas que antes tenían como proveedoras a las pymes ahora dejan de hacerlo e importan directamente de otros países. Esta situación ha llevado al cierre de muchas de ellas. Otro reclamo se centra en la carga impositiva que encarece el costo laboral, en los altos niveles inflacionarios y en la especulación financiera que obstaculiza el acceso a inversiones productivas. Concluye que

en este panorama a las pymes no les queda otra opción que resignar rentabilidad para ser competitivas.

Del conjunto de actividades industriales que se desarrollan en el Gran Córdoba los principales focos de problemas se concentran en las empresas automotrices y autopartistas, fábricas de muebles y de calzado. Debe señalarse, sin embargo, que aun en estas ramas no se observa un comportamiento homogéneo, pues presentan simultáneamente actividades en crecimiento y retracción. Ello se puede apreciar con claridad al analizar el caso de la industria metalúrgica.

Según un estudio realizado por la Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba (CIMCC-Córdoba, 2018) los primeros rubros metalúrgicos en mostrar un repunte en Córdoba durante 2017 fueron los ligados a la fabricación de maquinaria agrícola y los proveedores del sector de la construcción; por el contrario, los rubros asociados al complejo automotriz, al petróleo y al sector aeronáutico continúan con los problemas generados por la caída de la actividad desde fines del 2015.

La vinculación con las fábricas de maquinaria agrícola y la industria de la construcción permitió que el 25,9% de las empresas encuestadas para este informe aumentaran su plantel de ocupados entre el último cuatrimestre de 2017 y el mismo período del año anterior; por el contrario, el 11,6% disminuyó su personal, mientras el 60,6% mantuvo los mismos puestos de trabajo. El resultado es un panorama mayoritario de estabilidad, sin gran crecimiento del empleo, pero al mismo tiempo sin muchos despidos.

La evolución de las ventas es otro aspecto que permite apreciar la situación en que se encuentran estas empresas metalúrgicas. Para el mismo período antes señalado la mayor caída de las ventas se produjo en las terminales automotrices (-35,3%), empresas autopartistas (-34,8%) e industria aeronáutica (-55,6%). Los mayores aumentos correspondieron a la fabricación de maquinaria agrícola (48,6%), autopartistas (47,8%), construcción (43,5%) y terminales automotrices

(41,2%). Como se puede apreciar, en la industria automotriz hay crecimiento y al mismo tiempo caída de las ventas, lo que indica la heterogeneidad y complejidad de esta actividad industrial.

El aglomerado Gran Córdoba concentra el 28% de la producción automotriz, y ocupa el segundo lugar detrás de Buenos Aires (58%). Cuenta con tres plantas automotrices: Fiat Chrysler Argentina (FCA) y Renault en el segmento de automóviles y vehículos comerciales livianos, e Iveco en el segmento de vehículos comerciales pesados. Además, reúne un 25% de la producción autopartista, principalmente situada en la Capital, con Volkswagen como la principal firma en este segmento. El empleo del sector automotriz cordobés representa un 19% del total sectorial de todo el país.

Esta industria inició un proceso de achicamiento a partir de la crisis económica de Brasil, principal comprador de las unidades producidas en el país (el 62% de la producción cordobesa se exportaba a ese mercado) y el encarecimiento de insumos importados. Esto generó desde 2013 suspensiones y despidos de personal en las grandes empresas del sector. En 2016 se registró una contracción interanual de 37%, con una producción cercana a las 100 mil unidades debajo del nivel alcanzado en 2008. En el segundo trimestre de 2017 se registraron 14.412 puestos de trabajo en el sector, lo que muestra una retracción interanual de -4,2%. Desde el máximo nivel de empleo alcanzado en 2012 se observa una contracción de 2.725 puestos de trabajo registrados (República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación, 2018).

Las autopartistas fueron particularmente perjudicadas. Durante el último cuatrimestre de 2016, el 60% de las empresas metalúrgicas cordobesas proveedoras de terminales automotrices sufrió recortes de programas de producción, porcentaje muy similar al registrado un año antes; de igual manera, el 57,6% de las compañías metalúrgicas proveedoras de fabricantes de autopartes sufrieron la reducción de pedidos durante el mismo período. El 22,8% de las empresas redujo su cantidad de empleados durante los doce meses de 2016.

Con el atraso cambiario y la gran acumulación de stocks en el país vecino, Argentina se convirtió en un importador neto de vehículos de Brasil. Esto paralizó la industria automotriz cordobesa, y dejó sobrevivir a algunas autopartistas que continuaron vendiendo insumos para la industria brasileña. Al inicio de 2017 muchas pymes proveedoras de terminales automotrices y autopartistas estaban trabajando a pérdida y con restricciones de capital para enfrentar la modernización de la matricería en caso de que se produjeran nuevos modelos, debido a las deudas impagas de las terminales brasileñas y a la caída de la demanda en las plantas locales.

Puede parecer contradictorio que esto ocurra mientras se registra un aumento de las ventas de automotores en el mercado interno, pero estas mayores ventas no se cubren con vehículos de fabricación nacional sino con unidades importadas (Utrera, 3 de febrero de 2017).

El caso de la empresa autopartista Plascar SA ejemplifica las consecuencias de esta situación. La firma, de capital brasilero-estadounidense, llegó a ser en 2012 la tercera autopartista con mayor facturación nacional. Su producción comprendía partes y piezas de plástico internas y externas para vehículos, entre las que se encuentran paneles de instrumentos, volantes, puertas, laterales de puertas y paragolpes. El grueso de su producción se destinaba a la planta de Renault, donde se estampaba la chapa, ensamblaban las partes y se producían algunas piezas pequeñas del modelo Clío.

La dependencia de las orientaciones productivas y de comercialización a la que están sometidas los fabricantes de autopartes por parte de las terminales se hizo evidente cuando Renault decidió, en 2016, dejar de ensamblar el modelo Clío y reemplazarlo por el modelo Kwid importado de Brasil. La caída de la producción hizo entrar en quiebra a la empresa y en septiembre de 2017 cerró la fábrica y despidió a 243 trabajadores (Piai, 11 de septiembre de 2017).

Las grandes empresas automotrices con sede en Córdoba modificaron sus estrategias productivas para mantener sus tasas de ganancia

ante la cambiante situación del sector. Renault, al mismo tiempo que discontinuaba algunos modelos, proyectaba ensamblar tres nuevos vehículos y tres pick-ups a partir de 2018, los que se terminarán en Córdoba con un porcentaje mayoritario de partes importadas. Por tanto, es posible que esto signifique un aumento de personal al mismo tiempo que una reducción de la producción nacional.

La mayoría de los despidos y suspensiones se produjeron durante 2016. Fiat redujo al mínimo su producción y suspendió durante los meses de agosto y septiembre a sus trabajadores; Volkswagen amplió las suspensiones a 300 operarios de su planta, que ya no estaban trabajando los lunes y que a partir de agosto tampoco lo harán los viernes.

Durante 2017 se generaron expectativas de crecimiento en la industria automotriz. Fiat realizó una inversión de 500 millones de dólares para producir en exclusividad un modelo de automóvil para exportar a países latinoamericanos. A su vez Nissan inauguró una fábrica ensambladora en Córdoba, luego de que el gobierno provincial le otorgara exenciones impositivas y que acordara con el gremio SMATA la firma de un convenio por empresa que le permite reducir los costos laborales. Nissan manifiesta invertir en total unos 600 millones de dólares en la producción del modelo Frontier, para lo cual se crearán mil puestos de trabajo directos más otros 2.500 o 3 mil indirectos entre la red de autopartistas proveedoras. Es interesante señalar que en la firma del convenio laboral por empresa se prevé un período de cuatro años de plazo de “adaptación” para que la firma japonesa pague salarios similares a los del resto de las automotrices, mientras que una parte de este salario es abonada por la provincia de Córdoba (Piai, 2 de octubre de 2017).

La conclusión de este panorama es que coexisten algunas empresas en crisis, particularmente autopartistas, con otras que con diversos mecanismos logran mantener e incluso aumentar su rentabilidad (en su mayoría, las grandes automotrices).

Otra actividad que ha sufrido las consecuencias de la política económica neoliberal del gobierno de Cambiemos es la aeronáutica. En

la periferia de la ciudad de Córdoba se sitúa la Fábrica Argentina de Aviones Brigadier San Martín SA (FAdeA), dedicada a la producción de aeronaves y a la investigación aeroespacial. Es una empresa de capital estatal creada en 2009, cuando el Estado nacional adquirió el paquete accionario de Lockheed Martin Aircraft Argentina SA, que se halla emplazada en el predio de la Fuerza Aérea Argentina.

La fábrica debía entregar a fines de 2017 ocho aviones Pampa a la Fuerza Aérea y realizar el mantenimiento de cuatro C130, pero gran parte de los programas de trabajo no se concretaron y en su lugar se estaban produciendo chalecos antibalas y vallas, sin ninguna tarea vinculada a la aeronáutica. En el mes de septiembre se comunicó al personal que habría una reestructuración de la planta de FAdeA por baja producción, debido a lo cual 150 trabajadores serían despedidos. En la fábrica trabajan mil personas y, desde que asumió el gobierno actual, se estableció un plan de retiros voluntarios que ya sumaba 300 adhesiones (Origlia, 28 de septiembre de 2017).

Por último, resta analizar la situación de la industria de la madera, otra de las actividades golpeadas por la política económica. El Informe de Coyuntura correspondiente al segundo cuatrimestre de 2017 elaborado por la Cámara de la Madera, Mueble y Equipamiento de Córdoba (Cammec, 2017) registra que en la ciudad de Córdoba hay 3.168 empresas del rubro madera y muebles que facturan el 40% del total provincial y emplean a 1.580 trabajadores. Para el período enero-abril de 2017 el 46,2% tuvo una caída de sus ventas en términos interanuales y un 38,5% registró un aumento, mientras que para el 15,4% se mantuvieron estables. La industria del mueble es un sector muy vinculado a la construcción, y el alza de esta actividad produjo un efecto de tracción sobre un grupo de empresas, que lograron incrementar sus ventas.

Según el informe, el 76% de los entrevistados asegura que la presión impositiva de los distintos niveles de gobierno es el principal problema, seguido por el ingreso de productos importados, la inflación y

las cargas laborales. Otra amenaza para el sector es la dificultad para el acceso al crédito, sobre todo en los bancos comerciales privados, que complica la realización de inversiones productivas.

En este escenario, el 46% vio caer su rentabilidad y el 38% logró la estabilidad. Solo el 23% aumentó sus inversiones al inicio del año, el 54% las mantuvo en el mismo nivel que en el primer cuatrimestre de 2016 y otro 23% las achicó.

### ***Gran Buenos Aires***<sup>5</sup>

En los 24 partidos que conforman el Gran Buenos Aires se observa, según los datos aportados por el Indec, una mejoría en todos los indicadores del mercado de trabajo si se compara el último cuatrimestre de 2016 con igual período de 2017. Crecen la población en actividad y el empleo y disminuye la subocupación. La población desocupada tiene un leve crecimiento en números absolutos (pasa de 500 mil a 511 mil).

**Cuadro 4.** Indicadores del mercado de trabajo en partidos del Gran Buenos Aires. Cuarto trimestre 2016-2017

	2016	2017
Actividad	45,1	46,4
Empleo	40,8	42,2
Desocupación	9,4	9,2
Ocupados demandantes	17,4	15,8
Subocupados	12,2	11,6
Subocupados demandantes	8,6	7,9
Subocupados no demandantes	3,6	3,7

**Fuente:** EPH-Indec.

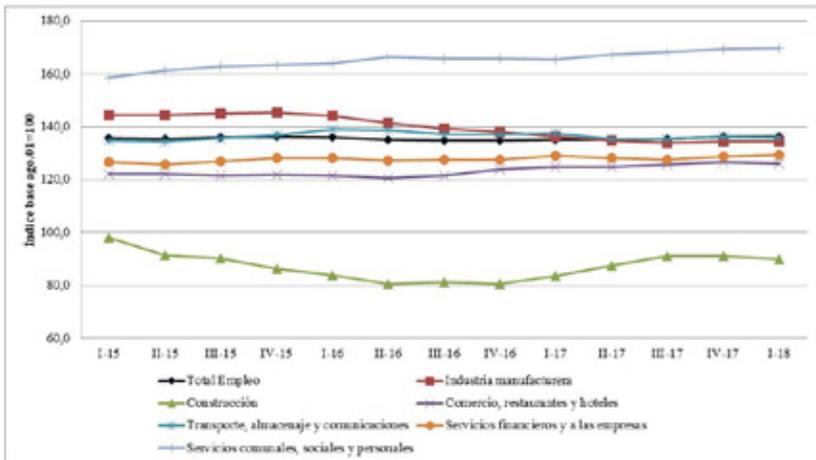
---

<sup>5</sup> Se considera Gran Buenos Aires al aglomerado que el Indec denomina “Partidos del Gran Buenos Aires”, y que excluye a la CABA.

Esta mejoría de la situación debe ser evaluada en relación con el importante deterioro sufrido por el mercado laboral durante el año 2016, cuando se produjo una significativa destrucción de puestos de trabajo y el consiguiente aumento de la desocupación. Dada la discontinuidad de los informes técnicos elaborados por el Indec, se carece de información sobre la evolución de estos indicadores en períodos anteriores, lo que imposibilita realizar una comparación. Sin embargo, otras fuentes permiten observar el proceso con continuidad.

En el **Gráfico 4**, elaborado sobre la base de los datos de EIL, se puede apreciar que todas las ramas de actividad (con la única excepción de Servicios Comunales, Sociales y Personales) disminuyen su cantidad de ocupados durante 2016 y que la mayor parte de ellas no recupera a fines de 2017 los niveles alcanzados al finalizar 2015. El empleo industrial es uno de los más afectados: con un índice de 145,4% en el último trimestre de 2015, cae al 134,4% dos años después.

**Gráfico 4.** Evolución del empleo en industria manufacturera.  
Aglomerado Gran Buenos Aires, 2015-2018



**Fuente:** Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), MTEySS.

La heterogeneidad del nivel de desarrollo industrial de los municipios del conurbano bonaerense requiere establecer algunas diferencias importantes. En el norte del Gran Buenos Aires se encuentran grandes empresas automotrices, de servicios, farmacéuticas y de alimentos, cuyas actividades se vieron menos dañadas por la política económica, debido a lo cual el despido de personal fue menor. En el sur, en cambio, se localizan las empresas más chicas, en particular las del calzado y textiles, dos de los sectores que fueron más perjudicados por su dependencia del mercado interno de consumo y por la competencia de los productos importados.

Una de las zonas más afectadas fue el polo industrial del Municipio de San Martín. Un informe elaborado por el Observatorio Socioeconómico de San Martín (Municipalidad de San Martín, 2017) aporta los siguientes datos: en el partido hay 3.859 empresas industriales, de las cuales el 69% son pymes; el 50% del total se dedica a la fabricación de metales, caucho y plástico, textiles y aparatos eléctricos y electrónicos. Mientras un 31% de las firmas encuestadas cree que las ventas al mercado interno se deprimieron respecto a 2016, un 38% cree que mejoraron; 7 de cada 10 empresas mantuvo niveles de empleo similares al año anterior y un 20% disminuyó su personal. Sin embargo, aun en el contexto de esta leve mejoría, tres de cada cuatro encuestados afirmó que su rentabilidad cayó y un 38% no realizó ninguna inversión durante el año.

Entre los factores que explican esta situación en la industria de San Martín se señalan la caída de la demanda interna, el aumento de tarifas, de costos operativos y de insumos, así como el alto nivel impositivo, la presión tributaria y el proceso inflacionario.

Algunos de los sectores más afectados pertenecen a la actividad textil, prendas de vestir, productos de cuero y calzado, que presentan una disminución de su rentabilidad del 21% en la comparación interanual, una caída de las ventas en 17,3% y una disminución de personal ocupado del 10,8%.

En San Martín se encuentra el mayor desarrollo de la industria textil del conurbano bonaerense con un total de 252 empresas; supera a los partidos de La Matanza y Quilmes, los otros dos grandes centros donde se concentra la actividad. La Asociación Obrera Textil local tiene un padrón de 3.500 trabajadores, muchos de los cuales se trasladan desde otros municipios del conurbano —como Moreno, José C. Paz y San Miguel— donde las opciones laborales son menores. A fines de 2016 el gremio registró 50 empresas textiles que habían dado vacaciones anticipadas, más la existencia de 500 suspensiones y 300 despidos. A esto se agregó el cierre definitivo de tres fábricas (Edolán, Broderie Suizo y Jardena SA). La disminución del poder de compra de la población y la importación de productos son señaladas por el gremio como las principales causas de la caída de la actividad (Vales, 11 de diciembre de 2016).

En octubre de 2017 el Concejo Deliberante del Municipio de Florencio Varela declaró la emergencia económica para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) radicadas en su distrito por la compleja realidad productiva en que se hallaban (La Tercera, 7 de octubre de 2017). Se señalaron como principales causas la caída de los ingresos reales de la población trabajadora, el aumento de los costos de producción debido al alza tarifaria de los servicios públicos y el incremento de las importaciones de bienes de consumo. El 96% de las empresas del municipio son mipymes y generan el 70% del empleo local. En la actividad industrial los principales rubros corresponden a la fabricación de productos químicos, metales comunes, alimentos y bebidas, caucho y plástico, cuero y calzado, textil y prendas de vestir, y minerales no metálicos. El 90% de estas empresas dependen del mercado interno para su crecimiento.

La Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del municipio realiza un relevamiento trimestral sobre la evolución de la industria manufacturera que abarca al 60% de las empresas industriales locales, las que representan el 90% del total del valor agregado industrial

(Municipalidad de Florencio Varela, 2017). De acuerdo con los datos aportados por el informe, durante 2016 la producción manufacturera de Florencio Varela cayó un 5,8%, 3,1% en el primer trimestre de 2017 y 1,9% en el segundo trimestre de 2017. De esta forma se cumplen seis trimestres consecutivos con contracciones productivas en el nivel de actividad industrial, tras crecer por última vez 3,8% en el cuarto trimestre de 2015. Con este panorama, el 82% de las empresas encuestadas no preveía ningún aumento de las ventas ni del empleo en el resto del año.

Se observa también que la fabricación de minerales no metálicos (8,4%) fue el único sector que mostró crecimiento durante el segundo trimestre del año, empujado por el repunte de la actividad de la construcción. El resto de las ramas productivas presentó una merma en los volúmenes de producción; entre ellas se destacan textil, calzado e indumentaria con una reducción del 14,2%.

El informe cita el caso de la empresa Honda, ensambladora de motos con un personal de 250 trabajadores, instalada en el municipio desde 2006, que desactivó su planta en 2016 para trasladarla hacia otra que posee en Campana. La empresa fundamenta esta decisión en la crisis económica de Brasil, principal comprador de su producción. Posteriormente, la firma Alpargatas desestimó la elaboración de calzado en el partido y dedicó su sede local exclusivamente a la producción textil, con achicamiento del personal.

La Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA) delegación Morón impulsó en marzo de 2017 un proyecto para declarar la emergencia productiva y comercial debido a la situación por la que atravesaba el distrito (El Diario de Morón, 23 de marzo de 2017). El principal objetivo de la iniciativa fue frenar la destrucción de puestos de trabajo, dado que el 35% de las pymes del distrito disminuyó su personal durante 2016.

El sector industrial de Morón representa más de mil empresas y el sector comercial más de 11 mil comercios —en ambos casos, la

mayoría pymes— que generan casi 40 mil empleos en el partido. Según los datos relevados por la CGERA-Morón, durante el último año se perdieron en estos sectores más de 3 mil empleos solo por reducciones de personal, independientemente de los cierres de industrias y comercios. Un dato muy importante que se señala es que las empresas y comercios de Morón vienen sosteniendo el empleo más allá de la caída de sus ventas, pero en las proyecciones para el resto de 2017 definen que no podrán seguir haciéndolo si se continúa achicando el mercado interno.

La industria metalúrgica es una de las actividades predominantes en los municipios más industrializados del Gran Buenos Aires, por lo que su evolución tiene una importancia significativa en relación con el crecimiento económico de estos distritos. En La Matanza la metalurgia y la metalmecánica representan el 25% de la actividad industrial, según la información brindada por la Secretaría de Producción municipal (Marturano, 6 de octubre de 2017). Entre 25 empresas metalme-cánicas relevadas por esta Secretaría se registró en octubre de 2017 una caída del nivel de actividad del 25% en relación con el año anterior. Al bajo nivel de demanda, aumento de costos, acortamiento de los plazos a pagos a proveedores y aumento en los plazos de cobro, se sumó el incremento de las importaciones y el aumento promedio del 800% en las tarifas eléctricas, como causantes de la crítica situación.

Esto trajo como consecuencia la pérdida de mil puestos de trabajo y 2 mil suspensiones, recortes de jornadas laborales y horas extras que se dieron desde el año anterior, así como el cierre de 60 pequeños talleres metalme-cánicos. Si bien algunas empresas grandes que trabajan para multinacionales pudieron recuperarse en el primer semestre de 2017, la generación de empleo no alcanzó a compensar los puestos que se perdieron.

Otro sector que permite evaluar la situación productiva de La Matanza es el del calzado. En 2006 el municipio fue declarado Capital Nacional del Calzado debido a que en su territorio se concentraban

casi 400 empresas del sector, que representaban más del 50% del total nacional. Estas empresas se repartían entre las localidades de Ramos Mejía, San Justo, Lomas del Mirador y Tablada en su mayoría, aunque las características productivas hacían que la red se extendiera por todo el municipio. Una de estas características es que los trabajos de aparado y armado eran tercerizados y realizados en talleres, en su mayor parte familiares. Esta estructura daba origen a 4 mil puestos de trabajo directos e indirectos (La Matanza Empresas, 31 de julio de 2017).

El factor principal que afectó fuertemente a esta industria es el de las importaciones. La Cámara de la Industria del Calzado informó que las importaciones crecieron durante 2016 a un 24% interanual en todo el país, pasando de 21 millones de pares ingresados en 2015 a 27.300.000 pares un año después; a su vez, en el primer semestre de 2017 la cifra se hallaba cerca de los 30 millones de pares.

En este contexto, la Secretaría de Producción de La Matanza (La Matanza Digital, 23 de enero de 2017) estimó que la caída de ventas entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 fue del -47,22% en el municipio. Otro de los problemas de los fabricantes se encuentra en la cadena de pagos: quienes les venden insumos —que son los sectores más concentrados— acortaron el plazo de pago a 30 días, mientras los comerciantes les pagan la producción a 60 ó 120 días.

A pesar de esta situación la mayoría de las empresas sigue en actividad, aunque en algunos casos reducen su personal (500 despedidos en el segundo semestre de 2016) o toman la opción de aplicar suspensiones a sus trabajadores, y pagan un 50% del salario en los días no trabajados.

La Unión de Trabajadores de la Industria del Calzado de la República Argentina (Uticra) de la seccional matancera señala que esta es una actividad con alto porcentaje de empleo informal, por lo que seguramente la cifra de desocupados es mucho mayor que la registrada, ya que estos trabajadores son los primeros en quedar desocupados.

### ***Tierra del Fuego***

Como se señaló con anterioridad, la provincia de Tierra del Fuego fue una de las que más sufrió las consecuencias de la política económica implementada por el gobierno de Cambiemos.

Las cifras del **Cuadro 5** muestran que en el aglomerado Ushuaia-Río Grande la población en actividad se redujo en más de cuatro puntos (4 mil personas que no tienen trabajo ni lo buscan, quizá desalentados por la situación del contexto), al mismo tiempo que 3 mil personas perdieron su trabajo, lo que ocasionó el descenso de la tasa de empleo.

**Cuadro 5.** Indicadores del mercado de trabajo en Ushuaia-Río Grande. Cuarto trimestre 2016-2017

	2016	2017
Actividad	47,3	43,5
Empleo	44,5	41,1
Desocupación	5,9	5,5
Ocupados demandantes	7,1	4,3
Subocupados	3,9	3,7
Subocupados demandantes	2,5	2,2
Subocupados no demandantes	1,3	1,5

**Fuente:** EPH-Indec.

Estas modificaciones en el mercado laboral son el resultado de lo sucedido en dos de las actividades industriales más desarrolladas en la isla: los productos electrónicos de consumo y la fabricación de electrodomésticos. En la Argentina, las empresas dedicadas a estas actividades se concentran en el último eslabón productivo: se especializan en el montaje y ensamblado de productos con un elevado contenido de partes y componentes importados y se hallan situadas prácticamente en su totalidad en el Área Aduanera Especial (AAE) creada por la ley 19.640 en Tierra del Fuego.

La localización de las empresas en la isla se explica por la vigencia del Régimen de Promoción Económica de la mencionada ley, el cual otorga beneficios fiscales y aduaneros a la actividad desarrollada en la provincia, así como a las ventas con destino al resto del país. La norma establece la reducción y/o exención de impuestos nacionales, la importación de bienes con arancel cero, la posibilidad de vender al resto del territorio nacional sin el pago de los derechos de importación, con el único requisito de cumplir con el origen fueguino.

La importancia del desarrollo de la electrónica fueguina se pone de manifiesto en múltiples indicadores. Para 2016 empleaba a aproximadamente 10 mil trabajadores directos, a los que se sumaban 5 mil indirectos de empresas que proveían componentes o servicios como almacenamiento, comedor o limpieza. Esto significaba que entre 50 mil y 60 mil personas dependían de esta industria, en una provincia con 152 mil habitantes. En la misma fecha, representaba el 20% del Producto Bruto Geográfico de la provincia, el 26% del empleo privado y el 35% de sus ingresos (Rebossio, 1 de diciembre de 2016).

Una de las principales ramas de actividad es el armado y ensamblado de productos electrónicos de consumo, que incluyen teléfonos celulares (57%), televisores LCD (33%) y un conjunto cuantitativamente menor de computadoras portátiles, monitores, reproductores DVD, equipos de audio y cámaras digitales. Este rubro tuvo un crecimiento del 11% promedio anual entre 2006 y 2016, y la mayor parte de su producción fue absorbida por el mercado interno. La provincia concentra el 61% del empleo total de esta rama en el nivel nacional, y este presentó un importante crecimiento en los últimos 25 años: a fines de la década del noventa constituía el 11% del empleo privado y 44% del empleo industrial provincial, y en 2016 ascendía al 19% y 57%, respectivamente.

Otra de las ramas de actividad con mayor desarrollo es la de electrodomésticos o línea blanca, vinculada de manera directa a la electrónica de consumo, ya que son llevadas a cabo por las mismas empresas.

Los principales productos terminados de esta industria son los equipos de aire acondicionado y los hornos microondas y en menor proporción las afeitadoras eléctricas, depiladoras eléctricas y lavarropas, todos destinados al mercado interno de consumo. En el período 2007-2016 el empleo de la rama creció en un 37,9%, alcanzando en el último año a 1.657 puestos de trabajo registrados pero con una retracción del -9% desde 2015 (República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017).

Desde fines de 2015, debido a la devaluación del peso, la industria sufrió el encarecimiento de los insumos importados; a ello se agregó la pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de la población y el incremento de las tarifas de servicios públicos, que achicaron los niveles de consumo y por consiguiente disminuyeron el nivel de ventas. Por último, la quita de los aranceles destinados a proteger a la industria local de la importación de productos finales fue la última medida que terminó de consolidar la crisis del sector.

El impacto de la recesión y la caída de la producción se ve reflejado en la disminución de importaciones de componentes electrónicos utilizados como insumos, que caen en un 11% entre los primeros semestres de 2015 y 2016, y llegan al 23% comparado con igual período de 2017. Por su parte, las compras al régimen promocional fueguino entre los primeros cinco meses de 2016 y 2017 caen un 17%. La baja también se registró en los puestos laborales: en 2015 había 13.939 trabajadores, 2016 terminó con 12.392 y a mediados de 2017 hay 10.564 puestos (Soloaga, 25 de junio de 2017).

En 2017 el gobierno nacional planteó una reforma tributaria que afectaba directamente a la industria electrónica fueguina. El régimen de promoción industrial había transformado a la provincia en una zona franca, dado que los productos allí terminados se “exportaban” al resto del país, que pagaba un 35% de arancel para acceder a ellos.

El proyecto de reforma tributaria contemplaba la eliminación de impuestos internos para smartphones, televisores y electrónicos pro-

ducidos en el país, junto con la eliminación del arancel de 35 por ciento a la importación de tablets y notebooks y la quita de la retención de 12 por ciento promedio para la compra externa de componentes informáticos. El gobierno provincial y la UOM fueguina plantearon que estas medidas implicaban la destrucción de la industria local.

Finalmente se llegó a un acuerdo, firmado en noviembre de 2017, según el cual el sector empresario se comprometía a no despedir más trabajadores y a cambio la organización sindical aceptaba un congelamiento de salarios hasta junio de 2020. En simultáneo, el gobierno nacional anunció que la baja de los impuestos internos para productos de electrónica que no se fabriquen en Tierra del Fuego se haría en forma escalonada empezando en 2018 con una tasa de 10,5% hasta llegar a 2% en 2023.

Un mes después, la UOM anunció que no homologaba el acuerdo “para la productividad y el empleo en la industria electrónica”. Si hubiera regido el congelamiento salarial dispuesto en el acuerdo rechazado y aun con una estimación de inflación conservadora (15% anual), el salario real de los trabajadores fueguinos del mes de junio 2020 estaría un -32% por debajo del salario vigente en junio de 2017. Los trabajadores de la industria electrónica fueguina hubieran perdido un tercio de su poder adquisitivo (ITE, 2017a).

Las grandes empresas electrónicas de Tierra del Fuego (Iatec, Electronic System, Newsan, Brightstar, BGH) modificaron sus estrategias productivas debido a la baja de los aranceles de importación y a las dudas sobre la permanencia del régimen promocional. BGH, que llegó a tener 2.500 empleados y contaba en 2017 con solo 900, desactivó líneas de producción completas, como la de computadoras, y se planteó una redefinición más orientada a los servicios (El Rompehijos, 18 de septiembre de 2017).

## **A modo de síntesis**

Como se señaló, el conjunto de medidas adoptadas por el gobierno de la Alianza Cambiemos desde fines de 2015 generó profundas trans-

ferencias de ingresos del trabajo al capital. El escenario macroeconómico estuvo signado por la devaluación del peso, la quita o baja de retenciones a las exportaciones, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, la apertura comercial, la liberalización del movimiento de capitales, la suba de la tasa de interés, el endeudamiento externo. Los sectores ligados a la producción industrial se vieron perjudicados además por las quitas de subsidios, la apertura indiscriminada de la economía y la retracción del consumo interno, afectado principalmente por el alto y sostenido proceso inflacionario, el retraso en los salarios y la pérdida de poder adquisitivo constante de la población.

Como consecuencia de estas políticas los sectores económicos que incrementaron sus ganancias fueron el agro, la intermediación financiera, electricidad, gas y agua y minas y canteras; mientras que la industria, la construcción y el comercio vieron reducidas su producción y rentabilidad.

En Rosario la caída del consumo interno, la suba de los precios de las tarifas de servicios y de alquileres y la apertura de importaciones perjudicaron al conjunto del sector industrial, pero particularmente a las actividades metalúrgicas, indumentaria y madereras. La producción de línea blanca, de fuerte crecimiento entre 2010 y 2015 (motorizado sobre todo por el consumo interno), se vio muy afectada por las importaciones y registró una caída anual del 30% de las ventas, lo que implicó reducir jornadas de trabajo eliminando las horas extras, revisar la cadena de producción y dejar de fabricar determinados modelos. La industria carrocera también fue profundamente afectada por la importación de vehículos terminados de Brasil y la industria textil afrontó problemas de producción y trabajo.

Para la producción industrial desarrollada en el Gran Córdoba los principales focos de problemas se concentran en las empresas automotrices y autopartistas, fábricas de muebles y fabricantes de calzado. En el caso de la industria metalúrgica, Argentina se convirtió en un importador neto de vehículos de Brasil. Esto paralizó la industria au-

topartista cordobesa, dejando sobrevivir a algunas empresas que continuaron vendiendo insumos para la industria brasileña.

En el Gran Buenos Aires los efectos de las políticas fueron generalizados para la industria, pero de intensidades diversas. En el norte —donde se localizan las grandes empresas automotrices, de servicios, farmacéuticas y de alimentos— el deterioro, en términos de pérdida de puestos de trabajo, fue menor. En el sur, en cambio, se localizan las empresas más chicas —en particular las del calzado y textiles— que fueron más perjudicadas por su dependencia del mercado interno de consumo y por la competencia de los productos importados.

En Tierra del Fuego disminuyó la población en actividad y aumentó el desempleo especialmente en los sectores industriales de productos electrónicos de consumo y la fabricación de electrodomésticos.

En las cuatro regiones donde se profundizó el análisis, se observan las consecuencias de un régimen político-económico que reprimariza la economía, consolida la dependencia financiera internacional y socava el mercado interno. La industria es afectada de manera significativa en este proceso, y con ella el empleo industrial. La fuerza de trabajo empleada en la industria decrece, pierde calidad en sus puestos de trabajo y retrocede en derechos adquiridos (paritarias restringidas o a la baja, suspensiones, vacaciones anticipadas, contratos temporarios). El escenario delineado en los primeros años de Cambiemos muestra un difícil panorama para la industria, cuyas consecuencias se van evidenciando cada vez más profundamente en la estructura productiva del país.

## Referencias bibliográficas

- Apyme. (10 de noviembre de 2016). *Foro de Políticas sobre Trabajo y Producción*. Recuperado de <http://www.apyme.org.ar/?s=Foro+de+Pol%C3%ADticas+sobre+Trabajo+y+Producci%C3%B3n>
- Autos Industria. *Carroceros de buses de larga distancia preocupados*. (2016). Recuperado de <http://www.autos-industria.com/>

[articulos/ver\\_nota/6656/Carroceros-de-buses-larga-distancia-preocupados#.X75ai7MyHIV](#)

- Barrera, M., Fernández, A. L., González, M. y Manzanelli, P. (2018). *Informe de coyuntura (CTA)*, 26. Febrero 2018. Cifra. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/rt.pdf>
- Buchara, A. (13 de mayo de 2017). Industria: la línea blanca pasó del brillo a la incertidumbre. *El Ciudadano*. Recuperado de <https://www.elciudadanoweb.com/industria-la-linea-blanca-paso-del-brillo-a-la-incertidumbre/>
- CIMCC-Córdoba. (2018). *Observatorio de la actividad metalúrgica de Córdoba, Informe tercer cuatrimestre 2017*. Cámara de Industriales Metalúrgicos y de Componentes de Córdoba. Recuperado de <https://cimcc.org.ar/observatorio-de-la-actividad-metalurgica-tercer-cuatrimestre-2017/>
- CAMMEC. (2017). *Informe de Coyuntura, segundo cuatrimestre 2017*. Cámara de la Madera, Mueble y Equipamiento. Recuperado de <https://www.cammec.org.ar/>
- Campos, L. (2017). *Un mercado de trabajo anémico y sin perspectivas de recuperación en el corto plazo*. Observatorio del Derecho Social (ODS-CTA Autónoma). Recuperado de [http://www.agenciacta.org/IMG/pdf/Un\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_anemico\\_y\\_sin\\_perspectivas\\_de\\_recuperacion\\_en\\_el\\_corto\\_plazo\\_-\\_ODS\\_CTAA.pdf](http://www.agenciacta.org/IMG/pdf/Un_mercado_de_trabajo_anemico_y_sin_perspectivas_de_recuperacion_en_el_corto_plazo_-_ODS_CTAA.pdf)
- CEPA. (2018). *La actividad económica en la Argentina reciente: sectores ganadores y perdedores*. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/38-la-actividad-economica-en-la-argentina-reciente-sectores-ganadores-y-perdedores.html>
- Cetyd. (2018). *Boletín de Coyuntura socio-laboral*, 3(7). Centro de Estudios del Trabajo y Desarrollo. UNSAM. Recuperado de <http://www.cetyd.unsam.edu.ar/boletin/CETyD-boletin-7-ampliado.pdf>

- Cifra. (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos. *Documento de Trabajo* (Cifra-Flacso), 15. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>
- Cifra. (2018). *El balance laboral de los dos primeros años de Cambiemos: menos empleo, menor registración, menores salarios*. Cifra-CTA. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=122>
- Diamante, S. (12 de octubre de 2017). General Motors anunció una inversión de U\$S 500 millones para fabricar un nuevo modelo en Rosario. *La Nación*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/industria/general-motors-anuncio-una-inversion-de-us-500-millones-para-fabricar-un-nuevo-modelo-en-rosario-nid2071243/>
- IET. (2018). *Nuevo informe sobre inflación*. Instituto Estadístico de los Trabajadores. UMET.
- Indec. (2017). Estimador Mensual Industrial (EMI). Diciembre 2016. *Informes Técnicos*, 1(13). Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/emi\\_01\\_17.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/emi_01_17.pdf)
- Indec. (2018a). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH). IV trimestre 2016 y 2017*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>
- Indec. (2018b). Industria manufacturera. Capacidad instalada. Octubre 2015-Diciembre 2017. *Informes Técnicos*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-15>
- ITE. (2017a). *El (des)acuerdo para la productividad y el empleo en la industria electrónica*. Instituto de Trabajo y Economía. Fundación Germán Abdala. Recuperado de <https://itegaweb.org/el-des-acuerdo-para-la-productividad-y-el-empleo-en-la-industria-electronica/>
- ITE. (2017b). *Informe Especial de Coyuntura*, 19. Instituto del Trabajo y Economía. Fundación Germán Abdala. Recuperado de <https://itegaweb.org/informe-especial-de-coyuntura-diciembre/>

- ITE. (2017c). *La debilidad del consumo y los cambios en el mercado de trabajo*. Recuperado de <https://itegaweb.org/la-debilidad-del-consumo-y-los-cambios-en-el-mercado-de-trabajo/>
- Lago, A. (10 de agosto de 2017). Industrias Pymes en Rosario, un sector en crisis. *Motor Económico*. Recuperado de <http://www.motoreconomico.com.ar/motor-pymes/industrias-pymes-en-rosario-un-sector-en-crisis>
- Marturano, M. (6 de octubre de 2017). La caída de la industria metalúrgica ya afecta a 3.000 matanceros. *El Digital*. Sección Economía. <http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/68976/la-caida-de-la-industria-metalurgica-ya-afecta-a-3-000-matanceros>
- Municipalidad de Florencio Varela. Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. (2017). *Indicador Trimestral de la Industria Manufacturera, 2º trimestre 2017*. Recuperado de <http://www.varela.gov.ar/>
- Municipalidad de Rosario. (2017). *Centro de Información Económica*. Recuperado de <https://www.rosario.gob.ar/web/servicios/empresas-y-emprendedores/invertir-en-rosario/centro-de-informacion-economica-cie>
- Municipalidad de San Martín. Observatorio Socioeconómico de San Martín. (2017). *Encuesta a Empresas Industriales de San Martín. IV trimestre 2017*. Recuperado de <http://www.sanmartin.gov.ar/uploads/1516290842-Informe-encuesta-trimestral-dic2017.pdf>
- Origlia, G. (28 de septiembre de 2017). Protesta de empleados de FAdeA por decenas de despidos. *La Nación*. Sección Negocios. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/protesta-de-empleados-de-fadea-por-decenas-de-despidos-nid2067218/>
- Piai, F. (11 de septiembre de 2017). Autopartistas: entre la inestabilidad y el negocio de las transnacionales. *La Nueva Mañana*. Sección Economía. Recuperado de <https://lmdiarario.com.ar/contenido/20351/autopartistas-entre-la-inestabilidad-y-el-negocio-de-las-transnacionales>

- Piai, F. (2 de octubre de 2017). Brotes verdes... ¿con ajuste salarial? Nissan desembarcó en Córdoba. *La Nueva Mañana*. Recuperado de <https://lmdiarario.com.ar/contenido/21384/brotes-verdes-con-ajuste-salarial-nissan-desembarco-en-cordoba>
- Rebossio, A (1 de diciembre de 2016). *Mitos y verdades de la electrónica fueguina*. Recuperado de <https://www.chequeado.com/investigacion/mitos-y-verdades-de-la-electronica-fueguina/>
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2017). *Informes Productivos Provinciales. Tierra del Fuego*, 2(17). Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_tierra-del-fuego.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_tierra-del-fuego.pdf)
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2018). *Informes productivos provinciales. Córdoba*, 3(23). Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_cordoba.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_cordoba.pdf)
- República Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018a). *Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Buenos Aires. Primer trimestre 2015-Enero 2018*. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/eil/>
- República Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). (2018b). *Total de trabajadores registrados. Diciembre 2015-Diciembre 2017*. Recuperado de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/trabajoregistrado/>
- Riva, N. (14 de agosto de 2017). Otra elección y siguen los mismos reclamos: presión fiscal, freno a las importaciones y costo laboral. *Comercio y Justicia*. Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/pymes/otra-eleccion-y-siguen-los-mismos-reclamos-presion-fiscal-limite-a-las-importaciones-y-costo-laboral/>
- Soloaga, S. (25 de junio de 2017). La industria electrónica al borde de la extinción. *ADN Agencia Digital de Noticias*. Recuperado

- de <https://www.adnrionegro.com.ar/2017/06/la-industria-electronica-al-borde-de-la-extincion/>
- Undav. (2018). *Poder adquisitivo*. Observatorio de Políticas Públicas. Módulo de Políticas Económicas. Recuperado de <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/19837.pdf>
- Utrera, G. La difícil coyuntura de las autopartistas cordobesas. (3 de febrero de 2017). *La Voz del Interior*. Sección Negocios. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/negocios/la-dificil-coyuntura-de-las-autopartistas-cordobesas>
- Vales, L. (11 de diciembre de 2016). La silenciosa extinción de una industria. *Página 12*. Sección *El País*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/8055-la-silenciosa-extincion-de-una-industria>
- Varesi, G. (2016). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Económica*, 302, 6-34.
- En Morón el 35% de las empresas disminuyó su personal. (23 de marzo de 2017). *El Diario de Morón*. Recuperado de <http://moron.enorsai.com.ar/sociedad/28235-en-moron-el-35-de-las-empresas-disminuyo-su-personal.html>
- Reconversión: esa mala palabra. (18 de septiembre de 2017). *El Rompehielos*. Recuperado de <https://elrompehielos.com.ar/reconversion-esa-mala-palabra>
- La industria textil local perdió el 25% de sus puestos laborales. (7 de septiembre de 2017). *Viapais*. Recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/204034-la-industria-textil-local-perdio-el-25-de-sus-puestos-laborales/>
- Trabajadores del calzado alertan que “el sector está muy golpeado”. (23 de enero de 2017). *La Matanza Digital*. Recuperado de <https://www.matanzadigital.com.ar/trabajadores-del-calzado-alertan-que-el-sector-esta-muy-golpeado/>

- Preocupa la fuerte caída en la industria del calzado matancera. (31 de julio de 2017). *La Matanza Empresas*. Recuperado de <https://lamatanzaempresas.com.ar/preocupa-la-fuerte-caida-en-la-industria-del-calzado-matancera/>
- Producción: declaran la emergencia PYME en Florencio Varela. (7 de octubre de 2017). *La Tercera*. Sección Economía en el conurbano. Recuperado de <https://www.diariolatercera.com.ar/nota/28158-produccion-declaran-la-emergencia-pyme-en-florencio-varela/>
- Una fábrica de heladeras suspendió a 600 trabajadores. (21 de junio de 2016). *Diario Popular*. Recuperado de <https://www.diariopopular.com.ar/general/una-fabrica-heladeras-suspendio-600-trabajadores-n260766>
- Las que bajaron las persianas. (2 de agosto de 2017). *Página 12*. Suplemento Rosario 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/53834-las-que-bajaron-las-persianas>
- Cada vez más precariedad y explotación. (19 de abril de 2018). *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/109044-cada-vez-mas-precariedad-y-explotacion>
- Rosario: con nuevos dueños reabrió la fábrica MefroWheels. (17 de septiembre de 2017). *Pausa*. Recuperado de <http://www.pausa.com.ar/2017/09/rosario-con-nuevos-duenos-reabrio-la-fabrica-mefro-wheels/>



---

**Segunda parte**  
Políticas públicas para el sector industrial

---



# Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina

*Damián Ariel Giammarino*

## **Introducción**

Como se ha señalado en trabajos anteriores (Fornessi, Giammarino, Mamonde y Adriani, 2017; Adriani, Mamonde y Giammarino, 2018) la conceptualización, organización y funcionamiento de los encadenamientos productivos conforman una de las temáticas de mayor interés para la economía y la geografía. Varios son los conceptos que se relacionan y articulan con este tema, entre los que se destacan el de sector económico, cadena productiva, cadena de mercancías y cadena de valor.

Los estudios de estos conceptos se han realizado desde diferentes enfoques: la economía ortodoxa, la heterodoxa y la marxista; y han sido tomados por los Estados para plantear planes de desarrollo y formular políticas públicas. Organismos internacionales como la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, plantearon diversos planes de desarrollo enfocados en países emergentes y en desarrollo. Existe un conjunto de autores que plantean discusiones y se apropian de estos conceptos, entre ellos Anlló, Bisang y Salvatierra (2010); Narodowski y Remes Lenicov (2012); Fernández y Trevignani (2015).

Este capítulo se enfoca principalmente en el concepto de cadena de valor, el cual surge en los años noventa introducido en los discursos neoliberales promotores de las ventajas y oportunidades que ofrece la globalización económica, y está orientado al desarrollo de la competitividad empresarial con un Estado subsidiario de la misma. Ha sido utilizado en estudios académicos, en recomendaciones de organismos internacionales de crédito para el desarrollo y adoptado en diferentes políticas públicas nacionales y provinciales, aun cuando en los fundamentos de las mismas se incluyan otros propósitos además de la promoción de la competitividad empresarial.

El objetivo del capítulo es analizar los debates teóricos en torno al concepto de cadena de valor a partir de diferentes perspectivas, desde un enfoque territorial, especialmente sobre la cuestión escalar y su peso al momento de definir el abordaje de las cadenas de valor.

La propuesta es identificar y describir diferentes formas de abordar el concepto de cadena de valor recuperando definiciones de algunos autores reconocidos en el tema, así como de organizaciones internacionales, y analizar su aplicación a partir de las políticas públicas implementadas por diversos organismos estatales en los períodos neodesarrollista y neoliberal actual, teniendo en cuenta cómo la escala condiciona la definición del concepto. Por tanto, en primera instancia se plantea estudiar las definiciones de la cadena de valor desde el punto de vista teórico. A ello se agrega el aporte de informes técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Plan Estratégico Industrial 2020, el Plan Estratégico Productivo de la Provincia de Buenos Aires 2020 y la información de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda. Mediante estos diversos estudios es posible vislumbrar desde qué escala se está pensando la utilización del concepto de cadena de valor.

La metodología que guiará al capítulo es cualitativa, dado que el análisis a realizar se enfocará en cuestiones teóricas basadas prin-

principalmente en el abordaje de bibliografía específica sobre el tema y en informes técnicos de las distintas dependencias del Estado ya mencionadas.

El texto está estructurado en cuatro partes. En la primera se plantea el enfoque territorial y económico adoptado para el análisis. En la segunda parte se hace un repaso por diversos autores (Padilla Pérez, 2014; OECD/Eclac, 2012; Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010; Fernández y Trevignani, 2015; Blyde, 2014; De Angelis, Mondino y Rampini, 2016; Romero Luna, 2009; Kosacoff y López, 2008). En la tercera se analiza la apropiación del concepto desde el Estado, en diversos sectores y organismos. Por último, se formulan las consideraciones finales en torno al análisis realizado.

## **Territorio y economía**

El trabajo adopta una perspectiva integradora y multidimensional del territorio, por lo que es ineludible incluir en el concepto el entramado de las dimensiones históricas, espaciales (naturales y construidas), sociales, políticas, culturales y económicas que lo configuran y que, a su vez, son transformadas por él. Varios autores definen territorio desde esta perspectiva. Para Da Costa, “la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio” (citado en Blanco, 2007, p. 40). Según Finkelievich y Laurelli, territorio “es tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son, a su vez, modificadas por el mismo” (1990, p. 15). Por su parte, a criterio de Milton Santos importa analizar el uso del territorio, ya que remite a la idea de un espacio de todos y a todo el espacio. El territorio usado es

el espacio de todos los hombres, no importan sus diferencias; el espacio de todas las instituciones, no importa su fuerza; el espacio

de todas las empresas, no importa su poder. Ese es el espacio de todas las dimensiones del acontecer, de todas las determinaciones de la totalidad social. (...) El territorio usado se constituye como un todo complejo donde se teje una trama de relaciones complementarias y conflictivas (citado en Grupo Estudos Territoriais Brasileiros, 2000, p. 3).

Para Haesbaert (2004) el territorio tiene hoy un sentido multiescalar y multidimensional y su aprensión debe hacerse desde una concepción de multiplicidad. De acuerdo con este autor, las diferentes dimensiones del territorio —espacial, económica, política, cultural— se desarrollan articuladas, presentan especificidades y temporalidades propias.

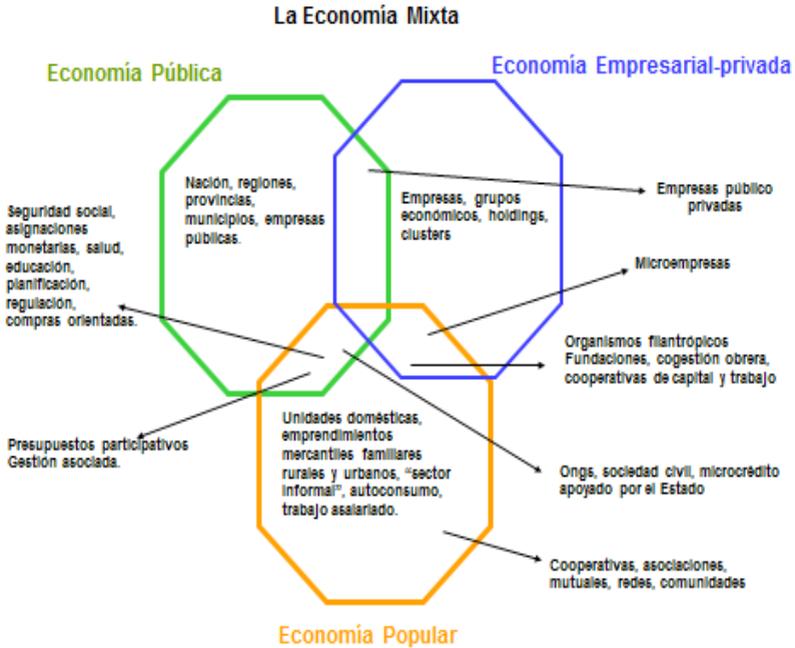
Debido a que este trabajo aborda las cadenas de valor en su dimensión espacial es que resulta interesante realizar un análisis a partir del concepto de escala. Según Brandao, se intenta pensar a las escalas espaciales como instancias y entidades en las que la vida social se organiza y reproduce, y no como una representación cartográfica; además agrega que “una escala sólo puede ser definida y determinada y calificada con relación a las demás” (2010, p. 247). De esta forma lo local-nacional-regional-global están en constante interrelación. Se lleva a cabo una relación dialéctica dentro de las diferentes escalas: procesos a escala local tienen diversas manifestaciones territoriales a escala nacional, regional o global y viceversa (Swyngedouw, 2010; Brandao, 2010). Además, el análisis de los actores dentro de la lógica multiescalar lleva a pensar cómo se configuran las cadenas de valor generando distintas materializaciones en el territorio y creando una división espacial del trabajo específica en torno a las particularidades locales, regionales o nacionales a través de la conformación de redes de empresas, *clusters*, entre otras formas territoriales.

Un camino para estudiar el territorio, sus diferentes dimensiones y sus interrelaciones, es mediante el análisis de los actores sociales. Como señala Pérez los actores “Son parte de la base social, son defini-

dos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (1995, p. 3), construyen representaciones, formulan y ejecutan estrategias y pierden o acumulan poder. Por su parte, en un abordaje regional, Manzanal, Arzeno y Nussbaumer (2007) plantean que los actores construyen tramas que entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política del espacio, y así desenvuelven acciones y construyen territorialidades. Destacan asimismo el carácter sustantivo que adquieren los movimientos sociales en la construcción de los territorios y de políticas contrahegemónicas. De acuerdo con estas definiciones, el territorio puede entenderse como condición, momento y producto de procesos y relaciones entre actores sociales.

Con respecto a la dimensión económica, Coraggio (2014) plantea que el sistema económico está compuesto por tres subsistemas: economía empresarial capitalista, economía pública y economía popular. La primera es el sector de las empresas de capital cuya lógica es la acumulación mediante la apropiación y uso de recursos con el propósito de maximizar las ganancias. La economía pública o estatal está compuesta por las unidades administrativas del Estado con capacidad de regular, invertir y dirigir la actividad económica. La economía popular conforma un conjunto heterogéneo de unidades domésticas, sus extensiones y emprendimientos, cuya lógica es la reproducción ampliada de la vida de los trabajadores, de sus familias y de las comunidades. En la economía popular están incluidas las cooperativas de producción agrícola, los cuentapropistas de servicios como feriantes y cartoneros, artesanos, cooperativas de infraestructura social y viviendas, cooperativas de trabajo y fábricas recuperadas. Si bien existen diferencias entre los conceptos de economía popular, economía social y economía solidaria, en este trabajo se las considera bajo el concepto general de economía social.

**Gráfico 1.** Sistema económico y subsistemas



**Fuente:** Extraído y adaptado de Coraggio (2014).

En suma, lo que se pretende destacar es la complejidad del sistema económico y la multidimensionalidad y multiescalaridad que deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar el territorio: desde las condiciones naturales y construidas hasta las apropiaciones, intervenciones y representaciones que realizan los actores.

Desde esta perspectiva surgen dos interrogantes respecto a la cadena de valor: ¿qué relaciones establece con el territorio?, ¿considera o incorpora la diversidad de subsistemas económicos?

## Cadenas de valor

El concepto de cadena de valor se centra en las articulaciones tanto horizontales como verticales que se establecen entre diferentes ac-

tores económicos en torno a una actividad. Se define a la cadena de valor como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción y diseño, pasando por las diferentes etapas de producción hasta el consumo final. Incluye el conjunto de actividades ligadas a la creación, producción y comercialización que generan valor dentro de una organización y pone énfasis en la dinámica de las relaciones inter e intrasectoriales en diferentes escalas. El suministro de bienes y servicios abarca una amplia gama de actores económicos y empresas de tamaños diversos, que van desde pymes locales hasta grandes compañías. La cadena de valor destaca las estrategias de coordinación, las jerarquías y las diferentes relaciones que se establecen entre las empresas y con otras instituciones, entre ellas las estatales, y la extensión geográfica que ocupa: regional, nacional, global (Padilla Pérez, 2014).

En cuanto a la dimensión espacial del territorio, el concepto de cadena de valor se relaciona tanto con escalas regionales/locales como globales. En las primeras, el principal concepto que surge es el de cluster (OECD/Eclac, 2012). Se trata de un espacio orientado fundamentalmente a la obtención de ventajas competitivas, provenientes del aprovechamiento de economías de escala, de aglomeración o de localización, que redundan en disminuciones de costos y/o mejoras de ingresos. Los *clusters* son “concentraciones de actividades similares y/o complementarias, sus proveedores especializados y un conjunto de instituciones públicas y privadas de apoyo que se localizan en una determinada geografía beneficiándose de una serie de externalidades” (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010 p. 16).

A escala mundial el concepto de “cadena global de valor” (CGV) da cuenta de integraciones funcionales de actividades dispersas en los distintos países a través de redes dominadas por empresas transnacionales (Gereffi, citado en Fernández y Trevignani, 2015) que operan como “fábricas sincronizadas” (Blyde, 2014). El 80% del comercio mundial de valor agregado está vinculado a ellas y más del 60% del

mismo es producido en los países centrales (De Angelis, Mondino y Rampinini, 2016). Su despliegue espacial ha crecido en las últimas décadas a partir del desarrollo de las redes de transporte, logística y comunicaciones así como de las diferentes políticas de liberalización del comercio y de las inversiones. La infraestructura y la infoestructura de las redes posibilitan la organización estratégica de la multilocalización y el intercambio de flujos materiales e inmateriales entre los diferentes actores de las CGV. En términos generales estas cadenas distribuyen la producción de dos formas. Por un lado, de manera lineal, en la cual existe una jerarquía y la producción de los bienes finales se encuentra estructurada desde la empresa que controla la cadena hacia abajo. Por otro, se puede decir que toma la forma de araña, esto es, que los componentes para realizar el producto llegan de distintos lugares hacia un sitio central en el cual se ensambla el producto final (un ejemplo de esto son las ensambladoras de la industria automotriz). Estas dos formas son extremos en un continuo, ya que se puede dar una combinación de ambas en distinto grado.

Todo lo dicho permite concluir que las CGV han estructurado un espacio económico mundial jerarquizado en tres áreas: centro —que se apropia de la mayor parte de los beneficios que produce la cadena—, semiperiferia y periferia (Fernández y Trevignani, 2015). A través de las CGV las empresas transnacionales conforman “topologías corporativas” en los territorios nacionales y locales (Silveira, 2007). Los procesos de expansión de estas topologías se pueden dar de diferentes maneras, de las cuales dos son las más frecuentes: la subcontratación y la inversión extranjera directa (IED). La primera tiene que ver con la externalización de segmentos del proceso de producción a otro país mediante la contratación de empresas independientes; la segunda se refiere a la apertura de una filial. Estas dos estrategias se llevan a cabo para deslocalizar la producción y cada una posee ventajas y desventajas para la empresa que domina la cadena. Por ejemplo, la IED elimina la necesidad de llevar a cabo costosas renegociaciones

de un contrato después de haber alcanzado un acuerdo, mientras que la subcontratación suprime los costos fijos en que se incurre al abrir una planta (Blyde, 2014).

Más allá de la modalidad que tomen, se pueden identificar numerosos factores comunes en la expansión de las CGV: menores costos de la mano de obra, legislaciones permisivas sobre ambiente y sobre los mercados de trabajo, escasa tradición sindical, reducción de los costos del comercio y de los de transporte, crecimiento de las empresas de logística, menores costos de información y comunicaciones, mejores servicios y establecimiento de acuerdos sobre contratos y sobre propiedad intelectual. La mayoría de estos factores son conjugados por las empresas para enfrentar las crisis de acumulación de capital (Harvey, 2014). En esos períodos las empresas trasnacionales pueden cambiar de estrategia y, con el propósito de seguir manteniendo los niveles de ganancia, llevar a cabo reestructuraciones o traslados de la producción de las CGV a países que les permitan mantener la rentabilidad.

Un concepto central en el análisis de las CGV es el de *gobernanza*. Este concepto alude a la coordinación técnica y organizacional de las actividades, la estrategia empresarial predominante y las jerarquías que se establecen en las relaciones de poder entre los actores en el interior de cada cadena (Romero Luna, 2009). En este último aspecto pueden identificarse cuatro modalidades:

- Cadenas con mínimo control por parte de la empresa líder, con predominio de las dinámicas del mercado.
- Cadenas de red, con dependencia recíproca entre las empresas y alto grado de intercambio cooperativo.
- Cadenas cuasijerárquicas, con un acentuado control del proceso productivo por parte de la empresa líder de la cadena.
- Cadenas completamente jerárquicas, con control total por parte de la empresa líder (OEC/Eclac, 2012, p. 78).

Estos esquemas de organización en el interior de la cadena no son fijos, sino que varían en relación con las estrategias que tomen las empresas involucradas, los factores institucionales, tecnológicos, innovaciones organizacionales, etc. (Gereffi, citado en Kosacoff y López, 2008).

Las modalidades de gobernanza que tome la cadena en muchos casos se vinculan con la complejidad del bien final que se esté fabricando, que según sus características puede influir en el grado de fragmentación de la producción, la divisibilidad del proceso productivo, su complejidad, la relación valor-peso del producto final, etc. (Lall, citado en Kosacoff y López, 2008).

El crecimiento de las CGV ha dado lugar a numerosos debates, entre los que se destacan los efectos de su inserción en los territorios y la inclusión de las pymes en ellas. Para organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la integración de empresas en las CGV conlleva ventajas como la diversificación productiva, el incremento de las exportaciones, la generación de empleo, la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas, mejoras en la eficiencia productiva y en sofisticación de los productos, mayor agregado de valor e incorporación de clusters en nuevas actividades productivas (OEC/Eclac, 2012, p. 77). Kosacoff y López (2008) mencionan ejemplos de estas ventajas en los países del sudeste asiático destacando los procesos de upgrading de firmas locales que se han insertado en cadenas globales. Entre las condiciones que posibilitan la jerarquización de las empresas se destacan las que se desenvuelven a escala local: la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes, la disponibilidad de capital humano, la existencia de clusters consolidados, las capacidades tecnológicas y de absorción de las firmas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la disponibilidad de infraestructura, etc.

En contraposición, hay estudios que muestran un panorama de desventajas. Humphrey argumenta que la inserción de las CGV en las economías de países periféricos “no garantiza la consecución de mayores niveles de productividad, mayor valor agregado o procesos más innovadores” (citado en OEC/Eclac, 2012, p. 77). Por su parte, respecto a América Latina, Kosacoff y López dan cuenta de una inserción limitada de los países de la región en las CGV, fundamentalmente en los eslabones de menor valor agregado, con bajos niveles de integración nacional, y ajenos a los núcleos innovadores más dinámicos. Según estos autores “los efectos distributivos y los spillovers (derrames) sobre las economías domésticas –y por ende, más en general, sus impactos sobre el desarrollo- son más difusos” (Kosacoff y López, 2008, p. 21).

## **Cadenas globales de valor, cadenas de valor y políticas públicas**

En el texto de Kosacoff y López (2008) se plantea que el Estado es un factor de gran importancia para el establecimiento de las CGV. En un número significativo de casos, las políticas de los Estados nacionales influyen en el establecimiento de filiales de las principales empresas transnacionales (ET) que comandan las cadenas.

De este modo, el concepto de cadena de valor también adquiere un carácter propositivo al ser inscripto en el campo de las políticas públicas, aunque con diferentes alcances y variaciones según los distintos períodos de gobierno.

En la Argentina, durante el período neodesarrollista,<sup>1</sup> diferentes organismos estatales nacionales y provinciales encararon políticas, planes y programas de desarrollo con este concepto como eje.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se entiende por período neodesarrollista al que se extendió entre los años 2002 y 2015 y por período neoliberal al iniciado en diciembre de 2015 con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos (Varesi, 2016).

<sup>2</sup> Además de los ejemplos que se mencionarán puede destacarse la presencia del concepto en las políticas de los Ministerios de Agroindustria y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Por caso, en 2011 el Ministerio de Industria de la Nación<sup>3</sup> elaboró el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) centrado en el desarrollo de cadenas de valor a fin de promover el “crecimiento económico con inclusión social” sobre la base de tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo). El plan se estructuró en once cadenas de valor, teniendo en cuenta la importancia de cada una en el PIB sectorial y su trayectoria en la industria argentina, el desarrollo de encadenamientos productivos, la competitividad de los recursos naturales, la difusión de tecnología, el mercado interno, el balance comercial y la inserción internacional. Las cadenas seleccionadas fueron alimentos, automotriz y autopartes; bienes de capital; cuero, calzado y marroquinería; maquinaria agrícola; material de construcción; medicamentos; foresto-industrial; química y petroquímica; *software* y textil. Estas cadenas se definían

como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción —I+D y la extracción de la materia prima—, pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios) hasta el suministro al consumidor final para su uso (República Argentina. Ministerio del Interior, 2011).

Como puede observarse, las divisiones entre el sector industrial y los sectores primario y terciario se desdibujan, lo cual complejiza la comprensión de la dinámica de las actividades económicas. El enfoque del PEI en términos de cadenas de valor involucró a las pymes en

---

<sup>3</sup> A partir de diciembre de 2015 el Ministerio de Industria fue disuelto. El nuevo gobierno creó la Subsecretaría de Industria como parte de la Secretaría de Industria y Comercio en la órbita del nuevo Ministerio de Producción.

tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en los segmentos con escaso desarrollo en el país.

Paralelamente al PEI, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires presentó en 2012 el Plan Estratégico Productivo 2020 (PEPBA 2020) en el cual se identificaron 35 cadenas de valor pertenecientes a la producción agrícola, pecuaria, industrial y de servicios, distribuidas en ocho subespacios de la provincia. En convergencia con esta política, el Banco de la Provincia de Buenos Aires estudió estas cadenas con el propósito de construir un marco de análisis de las posibilidades competitivas de la producción provincial. El estudio plantea que

Cada una de las actividades que componen una cadena de valor debe ser considerada como un sistema abierto, es decir, como elementos que afectan su propio entorno, pero que también se ven modificados por el mismo. En este sentido, comprender una cadena no implica solamente ser capaz de cuantificar y definir su estructura, sino también de explicitar cómo la misma se articula con el ambiente en el que se desarrolla (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

De cada cadena se analizaron la producción, la presencia de pymes, el empleo, el comercio internacional y la localización. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 el PEPBA quedó suspendido.<sup>4</sup>

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) adoptó el concepto de cadena de valor en varios de sus programas. Para el INTI una cadena de valor puede referir tanto a una metodología analítica de operaciones de agregado de valor sobre una materia prima como a un ideal de desarrollo, en todo caso con el objetivo de una producción

---

<sup>4</sup> Varias administraciones provinciales han encarado estudios, proyectos y acciones gubernamentales destinadas a la formación de cadenas de valor. Entre las instituciones que brindaron apoyo técnico se destacan el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que viene colaborando con la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) con aportes a las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

de valor competitiva y rentable. Según el Instituto, la relación entre cadenas de valor y territorio se da en el marco de la gobernanza de las cadenas. En su programa Desarrollo de Cadenas de Valor (2015) el INTI se propuso aportar capacidades para asistir al desarrollo de las mismas en entornos de baja competitividad territorial, con propósitos de inclusión económica, agregado de valor en origen y el desarrollo local/regional.

Otro organismo que ha incluido el concepto de cadena de valor en varias de sus políticas es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que vincula al mismo con el concepto de desarrollo territorial y ha realizado numerosas experiencias. Iglesias toma como primera definición la que expone el Consejo Agroalimentario de Alberta (conocido por sus siglas en inglés como AFC). Plantea a las cadenas de valor “como una estrategia comercial potencialmente exitosa, que se puede emplear para desarrollar relaciones de negocios fuertes y sustentables para competir con éxito en la economía globalizada” (Iglesias, 2002, p.2). En línea con lo anterior y profundizando un poco más define cadena de valor como la colaboración estratégica de empresas con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los eslabones de la cadena. Además, observa dos grandes divisiones dentro de esta definición, la primera en relación con el planteo de la AFC y la segunda en cuanto a la interrelación entre distintas empresas.

Una definición que se plantea y es más acorde con lo segundo es la que postula que la cadena de valor se refiere a una red de alianzas verticales o estratégicas entre varias empresas de negocios independientes dentro de una cadena agroalimentaria. El foco en esta definición está en cómo desarrollar la cadena de valor para una empresa específica, pero con una interrelación con otras en el intento de conseguir mayor calidad en el producto final. Además, para enriquecerlo y plantearlo dentro de esta última definición le añade la cuestión de las relaciones interempresariales, el concepto de empresa-red o red de empresas. La

empresa-red “consiste en crear una pequeña empresa dentro de una gran dimensión, para explotar conjuntamente las ventajas de la gran empresa (consorcios) y de la pequeña empresa (rapidez), así se logra más flexibilidad y más autonomía” (Iglesias, 2002, p. 4). Otro factor en el que hace hincapié es en la idea de crear una visión compartida entre las empresas de la cadena para poder proveer un producto de la mejor manera posible y a la vez crear lo que llaman inteligencia cooperativa, en la cual la estructura de costos, marketing e información organizacional se comparten para aumentar las ganancias y la competitividad en la cadena de valor.

En el período neoliberal iniciado a fines de 2015, la planificación del desarrollo ha pasado a un segundo plano, la mayor parte de los planes estratégicos encarados en la etapa anterior fueron anulados, no se actualizaron y perdieron visibilidad en los discursos. En los ministerios del gobierno nacional pertenecientes al área de economía la figura del “emprendedor” ha ascendido a un lugar de preferencia, y en la mayoría de los documentos relevados el concepto de cadena de valor exhibe una inscripción diferente, con una menor presencia en políticas activas y con un significado centrado en la competitividad empresarial y en los aspectos técnicos.<sup>5</sup>

Un ejemplo de ello es la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, el organismo del gobierno nacional en el que se ha hecho más explícito el interés por las cadenas de valor. La Secretaría elabora una serie de “Informes y Datos de Cadenas Productivas”<sup>6</sup> que tienen por objeto la descripción de la situación productiva y económica de cada una de ellas, de los mercados y tenden-

---

<sup>5</sup> Por caso, puede consultarse el documento Argentina 2030 – Jornada Desarrollo Productivo. Jefatura de Gabinete de la Nación, PEN. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a2030\\_-\\_documento\\_diagnostico\\_desarrollo\\_sostenible.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a2030_-_documento_diagnostico_desarrollo_sostenible.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/regionalysectorial/informesproductivos>

cias, la evolución del proceso productivo, las políticas públicas que inciden en ellas y su localización territorial. Esta secretaría identifica veinte cadenas agroindustriales: porcina, aviar, bovina, ovina, yerba mate, té, manzana y pera, fruta de carozo, cítricos dulces, oleaginosas, arroz, láctea, algodónera-textil, azucarera, vitivinicultura, legumbres, tabaco, olivícola, apícola, pesca y puertos pesqueros; ocho de la industria manufacturera: construcción, siderúrgica y aluminio, maquinaria agrícola, hidrocarburos, minería metalífera y rocas de aplicación, automotriz y autopartista, petroquímica-plástica, forestal, papel y muebles. Asimismo, hace lo propio con ocho de los servicios: comercio interior, energías alternativa, salud, farmacia y equipamiento médico, investigación y desarrollo, software y servicios informáticos, turismo, telecomunicaciones, industrias culturales.

A diferencia de las cadenas de valor estructuradas en el PEI 2020, estos estudios técnicos no fueron elaborados en el marco de un plan estratégico o de desarrollo, ni están incorporados en el denominado Plan Productivo Nacional<sup>7</sup> anunciado en el 2016 por el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.

## Consideraciones finales

Los enfoques conceptuales predominantes sobre cadena de valor plantean que es la economía empresarial privada la que estructura las cadenas. El rol del sector público queda limitado al de generador de políticas destinadas a su promoción, fortalecimiento y desarrollo. Prácticamente no hay referencias a relaciones entre cadenas de valor y economía social; recién en políticas públicas específicas es posible identificar esta relación.

---

<sup>7</sup> El Plan Productivo Nacional consiste en una serie de lineamientos macro-económicos orientados básicamente a la mejora de la competitividad y el crecimiento. Véase <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/37417-el-gobierno-presento-el-plan-productivo-nacional-en-la-uia>

Respecto al vínculo entre cadenas de valor y territorio, las conceptualizaciones dominantes plantean un enfoque economicista del espacio, al hacer foco en los mercados, los costos y las ventajas competitivas de los territorios, y supeditar las dimensiones políticas, culturales y sociales a la construcción de dichas ventajas. Esta subordinación de un territorio a la dinámica competitiva —y en particular a los actores dominantes— ya ha sido contestada por autores como Rofman (1999, 2013), Rofman y García (2015); De Jong (2001) y Silveira (2007), que han abordado los encadenamientos productivos desde otros conceptos.

Resulta muy enriquecedor sumar el concepto de escala al análisis de la cadena de valor, principalmente porque las lógicas a diferentes escalas plantean variaciones en las cadenas. Por un lado, mediante el concepto de CGV se puede entender la forma en la cual se estructura en el nivel mundial. Pero esta misma CGV tiene diferentes articulaciones a escala nacional y local. Tomando el caso analizado en Giammarino (2018), podemos observar cómo la lógica del sector petrolero plantea diferencias en Argentina en comparación con la lógica global del sector. En este trabajo se observa que en el país la empresa líder es de propiedad pública; sin embargo, tomando la cadena de valor a escala global es posible dar cuenta de que el rol de YPF es menor en comparación con las transnacionales como Shell, Exxon Mobil, Chevron, entre otras.

Respecto a las políticas públicas relevadas, aquellas puestas en marcha en el período neodesarrollista si bien incorporaron los conceptos de inclusión social y desarrollo regional/local y otorgaron al Estado un rol planificador, mantuvieron un eje significativo en el desarrollo de las posiciones competitivas de las grandes empresas en las cadenas de valor. A partir de diciembre de 2015, con el retorno de las políticas neoliberales, el rol de la intervención del Estado fue reorientado hacia el fortalecimiento de los sectores más concentrados, y se abandonaron las políticas de planificación que habían sido puestas en marcha con anterioridad.

## Referencias bibliográficas

- Adriani, H., Mamonde, N. y Giammarino, D. (2018). *Cadenas de valor y territorio en la Argentina*. Trabajo presentado en V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina. XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Anlló, G., Bisang, R. y Salvatierra, G. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor. *Cepal. Documentos de proyectos, estudios e investigaciones*, 50. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3804-cambios-estructurales-actividades-agropecuarias-lo-primario-cadenas-globales>
- Banco de la Provincia de Buenos Aires. (2013). *Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: BPBA.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza* (pp. 37-64). Buenos Aires: Biblos.
- Blyde, J. S. (2014). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*. IADB. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17526/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas>
- Brandao, C. (2010). Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. En V. R. Fernández y C. A. Brandão, *Escalas y políticas del desarrollo regional: Desafíos para América Latina* (pp. 241-272). San Martín: Miño e Dávila.
- Coraggio, J. L. (2014). La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica. En *La economía*

- Popular y Solidaria* (pp. 21-46). Quito: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.
- De Angelis, J., Mondino, L. y Rampinini, A. (2016). *Posibles impactos del Tratado de Transpacífico en la economía argentina: caso de estudio sector farmacéutico y metalmecánico*. Trabajo presentado en I Congreso de Geografía Regional. Universidad Nacional de Luján, Luján. Recuperado de [https://da52c058-4cb6-4797-ba66-58ab50900c41.filesusr.com/ugd/7c972f\\_3e7e51fd7410472cbff27c860a500135.pdf](https://da52c058-4cb6-4797-ba66-58ab50900c41.filesusr.com/ugd/7c972f_3e7e51fd7410472cbff27c860a500135.pdf)
- De Jong, G. M. (2001). *Introducción al método regional*. Neuquén: LIPAT, UNCo.
- Fernández, V. R. y Trevignani, M. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *DADOS*, 58(2), 499-536.
- Finquelievich, S. y Laurelli, E. (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados, América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, 84(XXIII), 191-223.
- Fornesi, R., Giammarino, D., Mamonde, N. y Adriani, H. (2017). *Conceptos y debates sobre la dimensión territorial de las cadenas de valor y las tramas de valor*. Resistencia: Universidad del Nacional del Nordeste.
- Giammarino, D. (2018). *Industria, cadenas de valor y escalas. Una aproximación conceptual a la cadena hidrocarburos*. Trabajo presentado en III Jornadas Platenses de Geografía, Universidad Nacional de la Plata, Ensenada. Recuperado de <http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-platenses-y-xx-jieg/actas/Giammarino.pdf>
- Grupo Estudos Territoriais Brasileiros del LABOPLAN. (2000). *O papel ativo da geografia: um manifesto*. Trabajo presentado en XI Encontro Nacional de Geógrafos, Florianópolis, Brasil.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Edit. Bertrand Brasil.

- Harvey, D. (2014). Desarrollos geográficos desiguales y producción de espacio. En *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* (pp. 149-164). Quito: Traficantes de Sueños.
- Iglesias, D. (2002). Cadenas de valor como estrategia: Las cadenas de valor en el sector agroalimentario. *Documento de trabajo*. Estación Experimental Agropecuaria Anguil, INTA.
- INTI. Instituto Nacional de Tecnología Industrial. (2015). *Anuario 2015. Programa Desarrollo de Cadenas de Valor*. Buenos Aires: INTI.
- Kosacoff, B. y López, A. (2008). América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad Georgetown/ Universia*, 2(1).
- Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comps.). (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: CICCUS.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (Coords.) (2012). *Geografía Económica Mundial (GEM) Un enfoque centro-periferia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.
- OECD/Eclac. (2012). Articulación productiva, clusters y cadenas globales de valor: buscando respuestas para las pymes. En *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural*. OECD Publishing.
- Padilla Pérez, R. (2014). *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*. Santiago de Chile: Libros de la Cepal.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 8-14.
- Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología. (2012). *Documento provisorio Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020*. Buenos Aires.
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2016). *Informes de cadenas de valor. Hidrocarburos*, 1(6). Recuperado

- de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe\\_cadena\\_de\\_valor\\_hidrocarburos.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_hidrocarburos.pdf)
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2018). *Informes y datos de Cadenas Productivas*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/regionalysectorial/informesproductivos>
- República Argentina. Ministerio del Interior de la Nación. (2011). *Fragments del discurso pronunciado por la Sra. Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner en ocasión del lanzamiento del Plan Estratégico Industrial 2020*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Rofman, A. (2013). Nueva configuración del espacio en la etapa de la concentración capitalista. *Voces en el Fénix*, 27, 100-107.
- Rofman, A. y García, I. (2015). *Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha*. Buenos Aires: CEUR - Conicet.
- Romero Luna, I. (2009). Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. *Análisis Económico*, 24(57), 199-226.
- Silveira, M. L. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando*, 3(3). Recuperado de [https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv03n03a01/pdf\\_72](https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv03n03a01/pdf_72)
- Swyngedouw, E. (2010). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorio y reescalamiento. En *Escalas y política del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 47-78). Argentina: Miño y Dávila.
- Varesi, G. A. (2016). *La contra-ofensiva neoliberal: estrategia político-económica de reestructuración societaria en el primer semestre*

*de Macri*. Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/ix-jornadas/actas-2016/PONmesa14Varesi.pdf/view?searchterm=None>

# La problemática de la industria de bienes de capital en Argentina en el período 2002-2018 y el rol de las políticas estatales. Rupturas y continuidades a partir de 2016

*Federico Langard*

*Diego Arturi*

*Sebastián Lucero*

## **Introducción**

El presente trabajo aborda la problemática de la producción de bienes de capital en Argentina desde la posconvertibilidad, y focaliza en el desempeño de las actividades industriales productoras de estos bienes y en el rol que jugaron las políticas estatales sectoriales y generales en dicho desempeño.

El período de análisis seleccionado se subdivide en dos, el antes y el después de diciembre de 2015, cuando se produce el cambio del gobierno nacional con la finalización del ciclo kirchnerista y el comienzo de la gestión de la Alianza Cambiemos. Se adoptó esta organización temporal con la intención de establecer rupturas y continuidades tanto en las trayectorias industriales del subsector elegido como en las políticas implementadas por los diferentes gobiernos.

En cuanto a la intervención estatal en el sector industrial, existen numerosas definiciones y posturas. Para algunas visiones, la política indus-

trial puede operar corrigiendo lo que se denominan fallas de mercado. En esta perspectiva, el gobierno debe ir más allá de proveer infraestructura y garantizar los derechos de propiedad, la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de los contratos. Para ello debe buscar complementar las fuerzas del mercado realizando las correcciones necesarias cuando este no asigna de manera óptima los recursos (Ali Brouchoud, 2017).

Un Estado más activo e intervencionista se delinea en la siguiente definición, como aquel en el cual

Las políticas industriales apuntan hacia dos direcciones complementarias: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico, y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental (Ali Brouchoud, 2017, p. 27).

La industria de bienes de capital se distingue de otros subsectores manufactureros por estar muy vinculada a procesos intensivos en conocimiento y tecnología que se extienden en sus múltiples eslabonamientos e influyen al conjunto de proveedores y clientes. La actividad dinamiza fuertemente al entramado productivo y, por consiguiente, al resto de la economía (Grasso y Kossacoff, 2016). Según estos autores, los beneficios estratégicos de los procesos de fabricación de bienes de capital pueden resumirse de la siguiente manera:

- Implican múltiples encadenamientos productivos verticales y se encuentran entre los sectores que generan mayor impacto en el crecimiento industrial.
- Contribuyen a la generación de altos niveles de valor agregado y cumplen un rol primordial en los procesos de inversión y acumulación de stock de capital.
- Generan considerables volúmenes de empleo de mano de obra altamente calificada y ofrecen un nivel de remuneraciones clave

para el sostenimiento del poder adquisitivo y de demanda del mercado interno.

- Potencialmente pueden contribuir en la superación de restricciones externas en el marco de procesos de industrialización, de sustitución de importaciones y de mejora de la inserción externa y ahorro de divisas.
- Los entramados productores de bienes de capital revisten condiciones de usinas de conocimiento y aprendizaje, a la vez que son propagadores del progreso técnico y de incrementos de productividad.
- Sus funciones exceden la actividad manufacturera, ya que también proporcionan servicios de posventa, reparación y mantenimiento. Esto las posiciona de manera ventajosa de cara a los mercados más cercanos de Latinoamérica.

Las empresas de bienes de capital presentan el mismo patrón de distribución territorial que la industria manufacturera en general. En su gran mayoría, los fabricantes de bienes de capital se localizan en los cordones industriales que rodean a las ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, donde se concentra casi el 90% de los establecimientos. El resto de las empresas se encuentran en los aglomerados metalmecánicos que se han formado y vinculado con las actividades predominantes en las distintas economías regionales.

Se destacan, por ejemplo, los aglomerados productivos asociados a la fabricación de maquinaria e implementos agrícolas ubicados en la zona centro-sur de la provincia de Santa Fe, suroeste de la provincia de Córdoba y centro de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, en la provincia de Mendoza se encuentra un agrupamiento de empresas relacionadas con la producción de petróleo y gas, la minería, la vitivinicultura y otras producciones de alimentos.

## **Comportamiento del subsector de bienes de capital durante la posconvertibilidad**

A fines de 2015 la producción de bienes de capital en el país provenía de unas 3 mil empresas mayoritariamente pequeñas y medianas de capital nacional. En 2013 el subsector aportó el 3,2% del valor bruto de la producción industrial y proporcionó más de 100 mil puestos de trabajo: el 7,8% del empleo industrial (Cipibic, 2014). El 80% de las empresas exportaba; sus ventas externas representaban el 7% de las exportaciones industriales de Argentina. En 2012 las importaciones de bienes de capital explicaron el 17% del total de las importaciones y si sumamos la posición arancelaria “Partes y componentes de bienes de capital” el porcentaje ascendió al 38% (Indec, 2013). La misma fuente indica que entre 2003 y 2010 se crearon 1.200 firmas, su valor bruto de producción creció un 105% y su nivel de empleo aumentó un 86%. Sin embargo, la producción local no logró cubrir el aumento de la demanda, ya que los bienes de capital importados representaron el 60% del mercado interno (Cipibic, 2014). La importación de bienes de capital es un proceso de larga data, con un predominio histórico por sobre las importaciones totales.

Con respecto a este tema, desde la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (Adimra) se estima que por lo menos para el 65% de las importaciones existe capacidad de sustitución nacional, esto sin considerar las posibilidades de integración en el país de una cantidad mayor de insumos, partes y piezas (Adimra, 2011).

El comportamiento del incremento de las importaciones de bienes de capital es procíclico ya que coincide con el crecimiento del PBI, que en el período de la posconvertibilidad fue de un 4,5% anual (Indec, 18 de septiembre de 2015).

La industria de bienes de capital posee una dinámica muy asociada al comportamiento económico y a la inversión (Ortiz y Schorr, 2009), dinámica que a su vez influye de manera determinante en el sosteni-

miento a mediano y largo plazo del crecimiento económico del país (Wainer, 2012). Durante la etapa de la convertibilidad la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) alcanzó un promedio del 18% del PBI, mientras que en el período de la posconvertibilidad representó en promedio el 21% del PBI, con un pico en 2011 de 24,5% (Indec, 20 de diciembre de 2013).

Dentro del subsector, la producción nacional de maquinaria de uso especial y de maquinaria de uso general estuvo vinculada al crecimiento del país y al mismo tiempo mejoró su inserción en el mercado externo. Sin embargo, se presentó como contrapartida el crecimiento de la importación de maquinaria. En este sentido se considera que se produjo un aumento en la dependencia externa del país de los bienes producidos por esta industria, cuestión central para el desarrollo productivo nacional. No obstante, como señalan Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr (2014), existen ciertos subsectores de la industria de bienes de capital en el país que por distintas razones han mostrado capacidad competitiva externa y una importante propensión exportadora; sin embargo, estos autores señalan que, si bien se observan estas mejoras, no se ha logrado un cambio estructural en la matriz productiva del país.

Se puede afirmar que, tras el fin de la convertibilidad, con la salida devaluatoria, la industria nacional encontró en el tipo de cambio alto uno de los factores más importantes para competir en el plano internacional o protegerse de él. No obstante, la composición del mercado de bienes de capital continuó siendo grosso modo 60% importado y 40% nacional, igual que hacia el final de la década de 1990.

En términos monetarios, en 2013 las compras de bienes de capital al exterior superaron los 6.500 millones de dólares, es decir, seis veces y media el monto de 2003. Este notable incremento se debió a dos factores fundamentales: en primer lugar, las tasas altas de expansión de los sectores productivos en general y del propio sector en particular, en el marco de la desarticulación de las cadenas de valor que

experimentó la economía entre mediados de los años setenta y la convertibilidad; y, en segundo lugar, la recomposición y el crecimiento de la inversión pública y privada. En consecuencia, el déficit comercial del sector de bienes de capital se fue profundizando hasta alcanzar los 5500 millones de dólares en 2013, una cifra casi ocho veces superior a la de 2003 (Grasso y Kossacoff, 2016).

## **Políticas industriales durante la posconvertibilidad**

A partir del año 2009, el Estado argentino encaró el problema de la restricción externa mediante una serie de instrumentos de política pública. Entre los más destacados figura la aplicación de licencias no automáticas para la importación, la limitación del acceso al mercado cambiario y la exigencia a los importadores de equiparar los montos de importación con los exportados.

A esto se deben agregar estrategias de más largo plazo que tuvieron diferentes intensidades. Por un lado, el Plan Argentina Innovadora 2020, el impulso a proyectos hi-tech, el relanzamiento del desarrollo del programa nuclear argentino, la fuerte apuesta al programa espacial y otros de seguridad interna. En esta línea se profundizó el apoyo a distintas instituciones de ciencia y tecnología (Conicet-INTA-INTI-UUNN) y se produjo el hecho no menor de haber generado una entidad con rango ministerial, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT) que dio impulso a todas estas propuestas.

Como plantea Ali Brouchoud (2017), es posible observar notables contrastes entre los primeros seis años y la segunda etapa de la posconvertibilidad. Durante el primer período (2002 hasta 2007/2008), el principal incentivo fue el sostenimiento de un tipo de cambio elevado. Los pocos instrumentos específicos que se aplicaron —muchos de ellos heredados de los 90— favorecieron fundamentalmente a las empresas líderes y, por ende, reforzaron en sus aspectos esenciales el esquema vigente durante estos años. La segunda etapa se inició con

la irrupción de la crisis internacional de 2008, a partir de la cual fue agotándose progresivamente el modelo del dólar alto. A lo largo de estos años se implementaron de manera creciente instrumentos de fomento industrial propiamente dichos (entre los que se destacan las herramientas de promoción de las pymes, las de articulación productiva y las de ciencia, tecnología e innovación) y surgieron políticas novedosas relacionadas con la administración del comercio exterior, el rol del BCRA en el financiamiento productivo y la figura del Estado como productor y usuario.

Específicamente para el subsector de bienes de capital, existe coincidencia con lo mencionado respecto de las políticas de intervención estatales, ya que

buena parte de la normativa fue sancionada durante el decenio de 1990 en pleno apogeo del pensamiento y las políticas neoliberales, las cuales partían del supuesto de que facilitando las importaciones de maquinarias y equipos, sobre todo a partir de un tratamiento arancelario preferencial, se registrarían más inversiones (Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr, 2014).

En una síntesis de los principales aspectos de las políticas industriales vigentes durante la posconvertibilidad, es posible catalogar a las herramientas en función de tres grandes ejes:

- Abaratamiento de los costos de inversión a partir de la figura del arancel cero para la importación de bienes de capital. Dadas las características de la industria nacional estas políticas han tendido a beneficiar a grandes empresas locales y transnacionales, ligadas de manera directa a proyectos de inversión de gran envergadura promovidos por el Estado y estrechamente relacionados con este paquete de normativas.
- Incentivos a la exportación. En este eje se incluyen los reintegros a las ventas externas de maquinarias y equipos y el régimen de exportación de plantas llave en mano.

- Tratamiento fiscal específico. Es el caso del mecanismo por el cual se le otorga al productor local el equivalente al 14% sobre las ventas internas de un bono fiscal para el pago de impuestos nacionales, el cual puede ser endosado a la cadena de valor. También se puede mencionar el IVA diferencial que rige para las ventas de bienes de capital (tributan el 10,5%) y para la adquisición de insumos (21%), lo cual origina un crédito fiscal a favor de la compañía productora.

En cuanto a las principales repercusiones de la intervención estatal, siguiendo a Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr (2014) se pueden resumir en los siguientes puntos. En primer lugar, se observa un desaprovechamiento del poder de compra estatal. Esto se debe a que en la mayoría de los grandes proyectos de inversión promovidos por el Estado resultan favorecidos capitales cuyas inversiones están vinculadas a la provisión de equipos procedentes del exterior, sobre todo en los rubros de mayor valor agregado.

En segunda instancia, muchas inversiones privadas que se amparan en los diversos regímenes ya mencionados alientan un proceso de sustitución inversa, mediante la autorización para importar bienes de capital que podrían ser manufacturados en el país, en su mayoría por pymes locales.

En tercer lugar, debido a lo complicado de los procedimientos administrativos involucrados se observa una escasa utilización por parte de las empresas de los incentivos a la exportación de productos.

En cuarto lugar, los diferenciales entre el IVA compras y el IVA ventas se ven diluidos por las complejidades en la tramitación, lo que retrasa significativamente el cobro de la diferencia, que se ve agravado por la inflación.

En resumidas cuentas, en la posconvertibilidad, pese a la existencia de un escenario proclive a la producción industrial y al crecimiento económico, siguieron primando muchas herramientas de intervención estatal concebidas en la década de 1990. Instrumen-

tos diseñados para favorecer a la industria de bienes de capital —como la devolución del 14% para ventas internas— no lograron solucionar los problemas estructurales, debido a que se daba por supuesto que las empresas locales (en su mayoría pymes) poseían un grado de competitividad que les permitía ganar el mercado local desde el principio.

A todo esto se sumó un contexto de años de liberalización económica, la falta de líneas crediticias para la adquisición de bienes de capital nacional y la escasez de insumos críticos nacionales para este sector, lo cual encarece los costos de producción al tener que recurrir a las importaciones.

## **Deterioro socioeconómico argentino posdiciembre de 2015**

El desmantelamiento acelerado de las políticas públicas destinadas a distribuir más equitativamente los ingresos en Argentina ha generado una serie de problemas al conjunto de la sociedad. Se considera que las medidas de economía política tomadas por el gobierno que más han afectado a la población son:

1. Deterioro de salarios, jubilaciones mínimas (JM) y Asignación Universal por Hijo (AUH).
2. Aumento de tarifas de los servicios públicos (quita progresiva de los subsidios).
3. Aumento del combustible para el transporte (desregulación del mercado).
4. Suba de las tasas de interés para el financiamiento del consumo y de la producción.
5. Devaluación de la moneda.
6. Pérdida de ingresos del Estado por suspensión y/o disminución de impuestos progresivos.
7. Apertura importadora.

Todas estas iniciativas implementadas a partir de diciembre de 2015 han generado el deterioro de la situación económica y social del país. Si bien no son las únicas medidas perjudiciales que ha tomado este gobierno, existe consenso acerca de que son las más significativas en cuanto al impacto directo e indirecto en la industria nacional. Por otra parte, es importante destacar la interrelación que presentan.

En este sentido, es indudable que la disminución de los ingresos de las mayorías populares está relacionada con el aumento de los servicios públicos, como también que los aumentos generalizados de precios afectan negativamente el salario real, que no se ha actualizado en consecuencia. Asimismo la inflación, que es uno de los mecanismos por el cual se deterioran el salario y los ingresos, se encuentra directamente vinculada a las sucesivas devaluaciones de la moneda, a los aumentos tarifarios de los servicios públicos y a la desregulación de los mercados, aunque es importante aclarar que no son las únicas causas (Rapoport, 2010).

## **Deterioro de salarios, jubilación mínima y Asignación Universal por Hijo**

Entre las medidas directas que se adoptaron desde el comienzo del gobierno de Macri para ajustar regresivamente los ingresos de las mayorías fueron centrales el control por decreto de los aumentos del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y el cambio en la fórmula para actualizar la JM y la AUH.

El SMVM es un instrumento que permite a los trabajadores fijar un piso para el establecimiento del salario. Desde que el gobierno se apropió de él, dejando de lado al Consejo del Salario a través de una resolución del Poder Ejecutivo (Resol. 3/2018), ha perdido poder adquisitivo de manera sistemática. El SMVM se depreció 24% en diciembre de 2018 contra el promedio de 2014/2015 de su valor real (Letcher, Sacco y Strada, 2018).

Asimismo, pese a la fuerte oposición social, en diciembre de 2017 se modificó la fórmula de actualización de los haberes jubilatorios. La nueva fórmula impulsada por el gobierno nacional condujo a la disminución del poder adquisitivo de las jubilaciones, que perdieron valor contra la inflación. La AUH se actualizó con el mismo mecanismo que las JM, por lo cual sufrió idénticas consecuencias.

A su vez, los salarios reales del sector privado también han ido perdiendo poder adquisitivo durante los últimos tres años. Esta situación se relaciona en parte con el control que se ejerce sobre el SMVM desde el gobierno, pero principalmente con la escalada de la inflación. La suba generalizada de precios de la economía no se contrarrestó con aumentos similares o mayores en los salarios, por ende, se registró una caída en el poder de compra del 11,2% para las remuneraciones del sector público entre noviembre de 2015 y abril de 2018 (Cifra, 2018) y del 21,5% para las del sector privado entre el promedio de 2015 y diciembre de 2018 (Letcher, Sacco y Strada, 2018).

La disminución de los ingresos de gran parte de la población no solo repercute negativamente en la calidad de vida de las personas, sino que genera además un efecto nocivo sobre toda la economía. La pérdida de poder adquisitivo de la población hace que disminuya el consumo<sup>1</sup> y de esta manera se perjudique a parte del entramado productivo que destina su oferta al mercado interno. También se ve afectada la recaudación de impuestos por parte del Estado, que percibe menos ingresos provenientes de los impuestos al consumo, la producción y el empleo.

---

<sup>1</sup> El consumo minorista disminuyó entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016 un 5,8 %; entre diciembre de 2016 y mismo mes de 2017 aumentó 1,1 %, para volver a caer un 9,9 % a diciembre de 2018 (CAME, 2019).

**Cuadro 1.** Pérdida del poder adquisitivo de las JM y AUH entre diciembre de 2018 y el promedio de 2015

	Porcentaje
Pérdida de poder adquisitivo de la jubilación mínima en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-19,5%
Pérdida de poder adquisitivo de la AUH en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-19,7%
Pérdida de poder adquisitivo del SMVM en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-24%
Pérdida de poder adquisitivo de la Remuneración Normal y Permanente desestacionalizada en diciembre de 2018 respecto del promedio de 2015	-21,5%

**Fuente:** Letcher, Sacco y Strada (2018).

El **Cuadro 1** exhibe de forma sintética algunos de los resultados de tres años de la política económica llevada adelante por la Alianza Cambiemos. Los ingresos de las JM y las AUH disminuyeron en términos reales aproximadamente un 20% frente a la inflación, mientras que el deterioro del SMVM fue del 24%.

## Proceso inflacionario

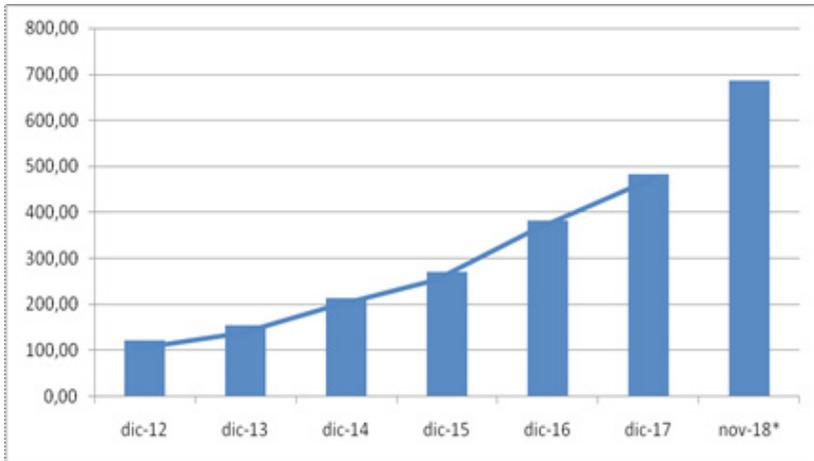
La aceleración de la inflación opera frenando el desenvolvimiento de la economía. Más allá de las diferentes corrientes económicas que explican el proceso inflacionario, este problema condiciona por un lado la capacidad de consumo de la población, y por otro, aumenta los costos de producción, lo cual mina la competitividad externa del país y reduce el crecimiento de las exportaciones.

Ahora bien, si se revisa el espectro de teorías que estudian y dan cuenta de las causas del proceso inflacionario, encontramos que el gobierno macrista adscribe a la ortodoxia económica (Clara, Pettico, Suárez y Cúneo, 2015), la cual expresa y adopta como única explicación la razón monetaria. El Estado emite un “exceso” de dinero para

financiar el déficit fiscal estatal que supera las necesidades monetarias del país. Entonces ese “exceso” de emisión monetaria genera devaluación de la moneda y aumento generalizado de precios. El gobierno actual suscribe esta idea y considera al déficit fiscal como única causa de la inflación, desestimando otro tipo de explicación propuesto por la economía heterodoxa. Por lo tanto, tiende a disminuir el gasto estatal para reducir el déficit fiscal y de esa manera contraer la cantidad de dinero a emitir. Sin analizar aquí qué partidas presupuestarias se recortan en el presupuesto, es posible afirmar que la reducción del gasto estatal tiene efectos contractivos en el crecimiento económico. Si bien reducir el déficit fiscal podría plantearse desde los ingresos del Estado —o sea, modificar la base impositiva— este gobierno solo lo enfoca desde el gasto público. No hay un intento por sustentar los gastos del Estado en una estructura impositiva progresiva; por el contrario, se han quitado impuestos a quienes más capacidad contributiva tienen (retenciones y bienes personales) haciéndola más regresiva. Esto agrava los efectos recesivos sobre la economía porque básicamente empeora la distribución del ingreso.

Asimismo, las sucesivas devaluaciones del peso frente al dólar, los aumentos tarifarios y la desregulación del mercado de combustibles son generadores directos de inflación. Las pruebas están en los índices de inflación, que lejos de desacelerarse, han cobrado impulso desde 2016 a 2018.

**Gráfico 1.** Índice de inflación. Base 100: julio 2011-junio 2012



Base julio 2011 – junio 2012 \*Datos provisorios

**Fuente:** Elaboración propia basada en datos de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA).

Como se puede apreciar en el **Gráfico 1**, la inflación creció entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015 a un ritmo moderado, para acelerarse a partir de ese momento. Luego de la devaluación de diciembre de 2015, tras la salida del sistema de control de cambios de moneda, los precios aumentan su crecimiento. En el año 2018 Argentina tuvo la inflación más alta de los últimos 27 años.

## **Incremento de las tasas de interés**

Uno de los ejes del plan del actual gobierno destinado a disminuir la inflación ha sido el de fijar tasas de interés altas. Dicha política supone que así se promueve el ahorro y se quita presión al mercado cambiario; es decir, se desincentiva la compra y fuga de divisas. Por el contrario, la tasa de interés elevada sumada a una desregulación del mercado financiero ha generado un proceso de fuerte especulación financiera. Este proceso ha derivado en un excesivo endeudamiento

externo, que lejos de solucionar la falta de divisas para el país, ha profundizado su escasez (Basualdo, 2017). Dicha situación resultó en una avidez extrema de financiamiento externo.

Al mismo tiempo que no generan los efectos deseados, las altas tasas de interés desalientan profundamente la inversión productiva. Este instrumento económico que aplica el gobierno ocasiona un perjuicio para la producción de bienes y servicios por una doble vía. Por un lado, el financiamiento<sup>2</sup> bancario que impulsa la producción de bienes y servicios se hace inviable debido a que no es factible obtener rentabilidades tan altas que permitan pagar el préstamo y el interés devengado; por otro lado, el capitalista evalúa el costo de oportunidad entre utilizar el capital monetario que posea para reproducir el ciclo de producción o inclusive realizar un proceso de acumulación ampliada, o bien ponerlo a interés. La especulación financiera posee dos ventajas en este contexto: en primer lugar, la ganancia es superior a la de cualquier actividad productiva, y en segundo lugar, no requiere grandes esfuerzos.

El endeudamiento externo de los últimos tres años se realizó en dos etapas. La primera vinculada al ingreso de capital externo —desregulación del mercado financiero mediante— para valorizarse en el país con las altas tasas de interés y luego fugarse. Y una segunda etapa en la que el mercado de capitales internacional dejó de prestarle a Argentina, por lo que hubo que recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI).

## **Apertura comercial**

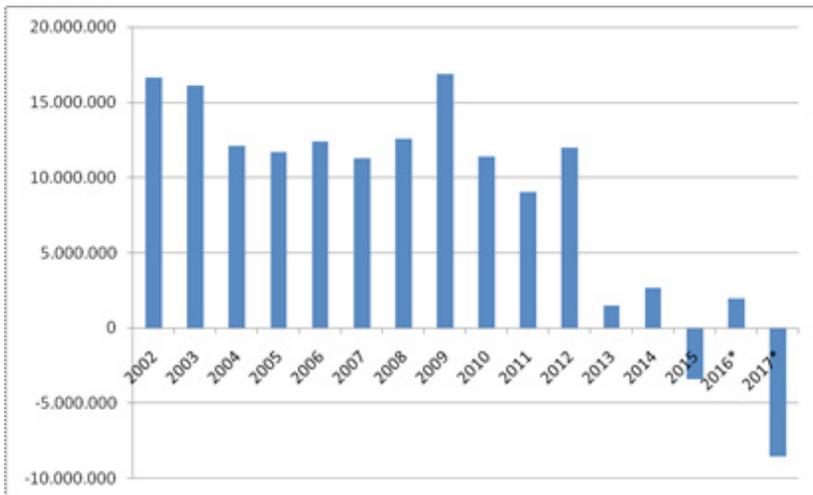
Luego del proyecto kirchnerista se volvieron a aplicar políticas de apertura comercial y libre comercio. El gobierno anterior priorizaba a América Latina como mercado natural ampliado, y reforzaba especialmente el vínculo con el Mercosur. De esta manera buscaba obtener economías de escala y los aprendizajes necesarios para desarrollar el entramado productivo industrial (Crivelli, 2018).

---

<sup>2</sup> El financiamiento es un instrumento esencial del sistema capitalista que “apalanca” o desincentiva la producción según las pautas de su administración.

Ahora bien, la nueva administración, siguiendo los preceptos de la teoría económica liberal, proyecta una apertura comercial profunda. Así, Argentina aumenta su dependencia y su carácter periférico (Rapoport, 2010), y se trunca el intento de integrar y estructurar la producción industrial que permitiría dinamizar al menos el mercado interno y sostener un nivel de vida digno para el grueso de la población (Reinert, 2007).

**Gráfico 2.** Saldo de la balanza comercial argentina. Años 2002-2017 (en miles de dólares corrientes)



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Indec.

Como se observa en el **Gráfico 2**, a partir del año 2013 la balanza comercial nacional comienza a deteriorarse. No obstante, el proceso de restricción externa se empieza a vislumbrar en años previos (Belloni y Wainer, 2016).

Sin duda, la apertura externa no ha sido la forma más indicada para resolver el problema; muestra de ello es que en el año 2017, con recesión económica, se generó un déficit comercial de más de 8.000 millones de dólares, un déficit récord para el país.

## Consideraciones finales

La caída del consumo por pérdida de ingresos de amplios sectores de la población, el aumento de la inflación y las altísimas tasas de interés generan el escenario propicio para una fuerte recesión económica. Con el agregado de la apertura comercial externa se constituye un escenario extremadamente perjudicial para el entramado productivo-industrial, en especial para las pymes.

Las reglas de juego establecidas a partir de diciembre de 2015 trazaron una clara línea divisoria en el interior del sector productivo entre sectores económicos ganadores y perdedores. Dentro del grupo de los ganadores se encuentran los exportadores de productos agrícolas, la minería y el sector energético, los cuales presentan tres características comunes: a) demandan poca mano de obra; b) tienen alta concentración de capital; c) son generadores de divisas.

Estas medidas provocaron simultáneamente la fuerte contracción de otros sectores “perdedores”, como los dedicados a la industria manufacturera. Un escenario de capacidad instalada ociosa, caída del consumo y alta tasa de interés no parece ser auspicioso si se quiere atraer inversión productiva. De este modo, al dirigirse la inversión al mercado financiero, la inserción internacional ‘inteligente’ proclamada por el gobierno de la Alianza Cambiemos terminó produciéndose por el lado de la deuda y de las importaciones, en vez de hacerlo vía exportaciones y expansión de la capacidad productiva, lo que afectó la producción nacional y la generación de empleo.

La caída de la actividad en ciertas ramas específicas de la industria manufacturera encuentra su correlato en la apertura indiscriminada de importaciones, que desplaza producción nacional por extranjera, y destruye fuentes de trabajo argentino. La industria textil; la de calzados, cuero y marroquinería; la fabricación de muebles, que tienen una destacada participación en el entramado industrial sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, son justamente las actividades más afectadas por el ingreso de productos importados, tal como puede verse en el **Cuadro 2**.

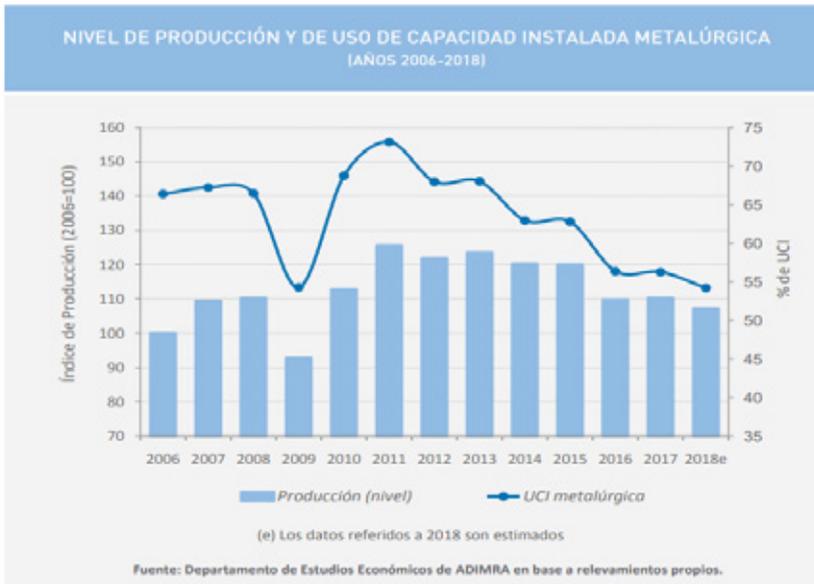
**Cuadro 2.** Producción nacional e importaciones.  
Variaciones 2015-2017

	Producción	Importación
Industria automotriz	-11%	104%
Industria del calzado	-18%	54%
Industria textil e indumentaria	-11%	53%
Industria alimenticia	-13%	32%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Indec y la CIC.

En el caso de la industria de bienes de capital, se observa que el uso de la capacidad instalada ha venido cayendo de manera pronunciada en los últimos tres años.

**Gráfico 3.** Nivel de producción y de uso de capacidad instalada metalúrgica (2006-2018)



**Fuente:** Adimra, 2018

Como se observa en el **Gráfico 3**, el nivel de utilización de la capacidad instalada para 2018 cayó a un 56% aproximadamente. Entre octubre de 2017 y octubre de 2018 la industria metalúrgica redujo su nivel de empleo en un 4,7%. El 47% de los empresarios achicó su plantilla de personal, un 40% disminuyó las horas extras y un 18% redujo la jornada laboral. Las regiones más afectadas por la caída de la producción fueron Entre Ríos (-16,4%), Córdoba (-9,5%) y Santa Fe (-9,4%), mientras que en la provincia de Buenos Aires la baja fue del -5,6% interanual y la del promedio del país del -9,1% (Adimra, 2018).

Un ejemplo de la desprotección del subsector está dado por el Decreto N° 837 del Poder Ejecutivo Nacional de septiembre de 2018, por el cual se rebajaron los aranceles a más de cien bienes de capital que supuestamente no se fabrican en el país, con el objeto de fomentar la “inversión productiva”. Cabría investigar si varios de estos productos ya han sido fabricados por la industria nacional en el pasado reciente, sin considerar la alta probabilidad de que exista la capacidad para manufacturarlos en un futuro cercano.

Diversos estudios detectan potencialidad de desarrollo para la industria de bienes de capital asociada a actividades que hoy presentan una fase expansiva a pesar de la crisis económica: la generación de energías renovables (eólica, solar e hidroeléctrica), la explotación no convencional de hidrocarburos y la minería del litio, entre las más destacables. A pesar de que el subsector posee un nivel tecnológico y recursos humanos calificados que le permitirían ser competitivo con políticas estatales adecuadas —y sobre todo en los dos primeros casos, con ayudas mínimas—, el futuro se presenta sombrío dado el desmantelamiento del sistema de ciencia y técnica de apoyo a la investigación y desarrollo así como la falta de líneas crediticias adecuadas.

En el caso puntual de la implementación de los nuevos parques eólicos y solares que se está llevando a cabo en el marco del programa Renovar, la cuota de participación nacional se mantiene acotada a los bienes de menor valor agregado. Por ejemplo, a fin de sortear la cuota

necesaria de intervención de productos nacionales, el gobierno está facilitando la instalación en el país de grandes empresas transnacionales fabricantes de turbinas eólicas, para ensamblar las mismas en territorio nacional, relegando de esta manera a las empresas nacionales que poseen la capacidad de desarrollar turbinas de alta potencia: IMPSA, NRG Patagonia y el Inpav.

En suma, luego de un crecimiento exponencial en el lapso 2002-2008 y un amesetamiento entre 2009 y 2015, las políticas ortodoxas implementadas en los últimos tres años han provocado un claro deterioro de la gran industria mercadointernista, de las pymes en general y de las de bienes de capital en particular.

## Referencias bibliográficas

- Adimra. (2011). Plan Estratégico Industrial 2020: Bienes de Capital. *Industrializar Argentina*, 15. Recuperado de <http://www.indargen.com.ar/pdf/15/plan.pdf>
- Adimra. (2018). *Boletín de actividad. Actividad de la industria metalúrgica*. Recuperado de <https://www.adimra.org.ar/informes-y-comunicados>
- Ali Brouchoud, P. (2017). ¿Política para la industria o política industrial?: avances y límites en el período 2003-2015. En H. L, Adriani, M. J. Suárez y P. Narodowski (Dirs.), *Territorio y producción. Dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial del Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Basualdo, E. (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica Argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2016). Inserción externa y dependencia. Contradicciones y límites del neodesarrollismo en la Argentina. En M. Félix, E. López y M. García, (Coords.), *Desarmando el modelo*. Buenos Aires: El Colectivo.

- CAME. Confederación Argentina de la Mediana Empresa. (2019). *Ventas minoristas pymes: cayeron 9,9% en diciembre*. Recuperado de <http://redcame.org.ar/novedades/6808/ventas-minoristas-pymes-cayeron-99-en-diciembre>
- Castells, M. J., Ferreira, E., Inchauspe, E. y Schorr, M. (2014). Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente. *Realidad Económica*, 283, 127-158.
- Clara, J., Pettico, C., Suárez, C. y Cúneo, D. M. (2015). *Informe Inflación en la Argentina*. CECREDA. Recuperado de <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-nacional-arturo-jauretche/introduccion-a-la-economia/informes/cecreda-inflacion-argentina/8414389/view>
- Cifra. (2018). *Informe sobre situación del mercado de trabajo* (CTA), 4. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Informe%20mercado%20de%20trabajo%20Nro4.pdf>
- Cipibic. Cámara de Industriales de Proyectos e Ingeniería de Bienes de Capital. (2014). *Manual de fomento industria. 2º parte. Estudios económicos sectoriales: proyectos e ingeniería de bienes de capital*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Crivelli, A. (2018). *El actual comercio exterior argentino (des)administrado*. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/el-actual-comercio-exterior-argentino-desadministrado>
- Grasso, F. y Kossacoff, S. (2016). Estudio exploratorio de prioridades en el sector productor de bienes de capital. *Informe técnico* (CIECTI), 4. Recuperado de <http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/IT4-Bienes-de-Capital.pdf>
- Indec. (2013). *Intercambio Comercial Argentino. Datos provisorios del año 2011 y cifras estimadas del año 2012*. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica\\_01\\_13.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_13.pdf)
- Indec. (20 de diciembre de 2013). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_12\\_13.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_12_13.pdf)

- Indec. (18 de septiembre de 2015). *Informe de Avance del Nivel de Actividad*. Recuperado de [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_09\\_15.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_09_15.pdf)
- Letcher, H., Sacco, E. y Strada, J. (2018). *Diagnóstico sobre la situación laboral y social de la Argentina actual*. CEPA. Recuperado de <https://centrocepa.com.ar/informes/130-diagnostico-sobre-la-situacion-laboral-y-social-de-la-argentina-actual.html>
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2009). Evolución reciente de la industria argentina de bienes de capital. *H-industria*, 4(3). Recuperado de <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/453>
- Rapoport, M. (2010). *Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas*. Recuperado de [http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la\\_inflacion\\_en\\_pdf.pdf](http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacion_en_pdf.pdf)
- Reinert, E. (2007). *La Globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Barcelona: Crítica.
- Wainer, A. (2012). Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico. *Realidad Económica*, 264. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/noticias/insercion-argentina-en-el-comercio-mundial-de-la-restriccion-externa-al-desarrollo>

# Los instrumentos no bancarios de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y su impacto en un territorio

*Patricio Narodowski*  
*Rocío Roche*

## **Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo realizar un análisis de la evolución de las perspectivas conceptuales, las características del diseño y el presupuesto de los principales programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas de la Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa (Sepyme).<sup>1</sup> También aborda el uso de esos instrumentos por parte de una entidad territorial, la Unión Industrial del Gran La Plata (UI-GLP), para comprender cómo impactan las políticas generales en un territorio específico. No se incluyen los instrumentos de innovación y transferencia tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Mincyt) ni del INTI; tampoco se analizan las líneas de financiamiento bancarias, aunque se hace referencia a ellas a los efectos de comprender la política productiva general. Y no se estudia el rol del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires ni de otras provincias, por exceder los objetivos.

Se propone hacer un seguimiento de los resultados en términos de proyectos realizados, pero no se efectúa análisis de impacto en el sen-

---

<sup>1</sup> En el actual gobierno pasó a llamarse Secretaría de Emprendedores y PyMes.

tido de los cambios logrados en las empresas. Se toma particularmente el período que abarca desde el año 2003 hasta nuestros días a fin de establecer ciertas tendencias generales y al mismo tiempo las diferencias.

La metodología utilizada se basó en el estudio de los documentos oficiales, fundamentalmente los correspondientes a cada programa; las páginas institucionales y los folletos publicitarios; los presupuestos;<sup>2</sup> los formularios de presentación de los programas; las memorias de los ministerios; los planes de desarrollo sectoriales. Además se relevaron las opiniones de informantes claves.

En primer lugar se exponen las disyuntivas posibles cuando se discuten, tanto para los países desarrollados como para América Latina, las características centrales de las políticas públicas en general y hacia la producción en particular, teniendo en cuenta el enfoque del neoinstitucionalismo (NI)<sup>3</sup> en sus dos versiones, una posición proestatal (para nuestros países) que puede sintetizarse como estructuralismo y una tercera que denominamos crítica. Luego se analizan las posiciones explícitas de los gobiernos y de los funcionarios de las áreas; posteriormente se describen y comparan los programas a la luz de los debates sobre las políticas y las posiciones manifiestas. Por último, se analiza el caso de la Unión Industrial del Gran La Plata y se exponen las conclusiones.

## **Estado o mercado: Políticas macrosectoriales o microhorizontales en los países desarrollados**

Durante el fordismo de la segunda posguerra, la política económica giró alrededor de la intervención estatal; las tasas de crecimiento del PBI y la participación de la industria en los países desarrollados (PD) fueron récord. En el ámbito de lo productivo, la intervención del

<sup>2</sup> Lamentablemente los ejecutados nacionales tiene escaso nivel de desagregación.

<sup>3</sup> También llamado neoliberalismo.

Estado se fundó en el rol de las empresas públicas y en las políticas sectoriales de diversa índole.

La crisis de dicho régimen generó una fuerte ofensiva teórica pro-mercado que se tradujo en las políticas basadas en la apertura, desregulación y descentralización y en el intento de generar competencia dentro del propio aparato estatal (cuasimercados). A este enfoque lo hemos definido como neoinstitucionalismo (NI). Estas ideas se llevaron a cabo en dos versiones extremas, la de Reagan en EE. UU. y la de Thatcher en el Reino Unido, aunque luego en esos países —especialmente en el último— se aplicaron fuertes correctivos que implicaron una importante marcha atrás (Iñiguez y Narodowski, 2007). En los otros PD las reformas han sido equilibradas y eso ha permitido sostener niveles elevados de rectoría, financiamiento y control estatal; en la provisión se ha ampliado la participación privada pero el sector público mantiene una porción importante. De todos modos, este debate es permanente.

Una de las enseñanzas de este largo proceso, al menos en los PD, es que el carácter público de la provisión no impide la inequidad social o regional ni la fuga de rentas al sector privado o hacia el resto del mundo, ya que los mismos diseños de políticas reproducen las diferencias estructurales y además desde siempre los intereses rentistas locales o globales pueden penetrar los estamentos oficiales, sobre todo en países y regiones donde la debilidad estatal y la concentración de los mercados van de la mano. Se puede decir que los problemas de equidad, incluyendo los de calidad y de coordinación, no son típicos ni del Estado ni del cuasimercado sino de la estructura social y económica y de la alianza política que la sostiene (Medina y Narodowski, 2019).

Por otro lado, como mostramos en el texto antes mencionado, en el ámbito de las políticas para la producción y en el contexto de la misma crisis se desmontaron una serie de empresas estatales pero se mantuvo una fuerte participación del Estado en firmas estratégicas, aunque con otras formas. Y también se avanzó en instrumentos horizontales

de apoyo, sin diferenciación de ramas de actividad priorizadas y limitando los instrumentos de protección y regulatorios.

Es que en esos años circulaba en los PD y en los países subdesarrollados (PSD) una suerte de heterodoxia: el evolucionismo neoschumpeteriano, que incorpora la cuestión del progreso a través de la producción de tecnología endógena. Ya se han visto los problemas del enfoque (Narodowski y Adriani, 2010); aquí importa el hecho de que esta teoría coincide con el NI al ratificar el desinterés en la macroeconomía y en los problemas estructurales, como si lo estructural no existiese.

Según el concepto de sistema nacional y local de innovación, el Estado solo genera las condiciones, pero el trabajo junto a las firmas debe ser realizado por el sector privado (empresas y consultoras), el tercer sector (fundaciones, ONG) y las universidades, y como contrapartida el sector público pierde expertise (McVay y Miehlbradt, 2000). Al influjo de estas ideas surge tanto en los PD como en América Latina —con más fuerza y despojado del discurso del empresariado nacional— el tema de las pymes y del desarrollo local, ya que se entiende que las instituciones en esa escala están mejor preparadas para articular estas estrategias; por eso la descentralización de los instrumentos.

Desde esta perspectiva, en las diversas interpretaciones es central la sensibilización, la capacitación, el incentivo para el espíritu emprendedor, el aumento de capacidades para el comercio exterior, la transferencia de tecnología y la innovación; siempre en marcos asociativos y con base territorial, por lo cual es importante el estímulo a equipos de animación local que generen vinculación y circulación de información. Asimismo, lo financiero no como intervención directa del Estado sino bajo la forma de subsidio de tasas, fondo de garantías, etc.

Pero en esta cuestión también se llegó a una síntesis equilibrada y los PD, sobre todo los europeos, sostuvieron un conjunto no menor de políticas sectoriales contrarias a la Organización Mundial de Comercio (OMC). A eso se suma la política monetaria laxa de los años

noventa que estimuló el crédito, el consumo, el empleo (aunque menos en la Unión Europea que en los EE. UU.). Queda claro que los PD aconsejan al resto abrir las economías pero mantienen elevados niveles de protección y otras políticas para sostener a sus sectores productivos. Quien más claramente aportó a esta hipótesis fue Rodrik (2001). Esto se profundiza desde que comienza a producirse el ascenso chino con todas sus implicancias (Gayá y Campos, 2016) y más aún desde la crisis de 2008 y en la actual guerra comercial que lleva adelante Trump (Merino, 2018).

## **El debate en América Latina y Argentina**

Los países de América Latina, entre ellos la Argentina, vivieron un proceso similar de crecimiento general e industrial en la posguerra, aunque de forma muy endeble. La industrialización se entendía, desde el estructuralismo que sustentó dichas políticas, como el modo de enfrentar la concentración de los frutos del progreso técnico en los PD vía deterioro de los términos del intercambio. En ese contexto, para la Cepal (Narodowski, 2008) el Estado era el motor del desarrollo, incluso a fin de constituir un empresariado nacional dinámico que, según ellos, no existía. Las políticas propuestas giraban en torno a la protección comercial, el impulso del mercado interno, la reforma agraria, un fuerte rol de las empresas públicas productivas y financieras y el desarrollo de tecnología propia. Cuando se pensaba en esto se asumía la intervención directa a partir de empresas e instituciones públicas poderosas.

El apoyo a la industria se planteaba con un fuerte enfoque vertical reconociendo que hay sectores que solo pueden ser competitivos con determinada dotación de factores y cierto vector de precios, con determinadas condiciones financieras, parámetros imposibles de modificar desde la microeconomía, y por eso el concepto de estructura.

En nuestro país este pensamiento tiene una de sus últimas traducciones en Diamand (1983). Este autor plantea el ciclo económico

argentino como un péndulo entre políticas populares y ortodoxas. En cuanto a las recomendaciones, se requiere compensar la sobre-elevación de los precios y costos industriales internos debido a la tendencia a la apreciación cambiaria. Una vez resuelto el despegue y alcanzados los niveles competitivos, se daría un proceso acumulativo de inversión e incorporación de tecnología que haría mantener activa a la industria consolidada.

Claro que muchos autores alertaban acerca de las dificultades que habría para lograr la sustitución de importaciones (Lustig, 2000). Desde el enfoque de la dependencia obviamente la ilusión era considerada vana por la división internacional del trabajo, la debilidad del Estado y el peligro de que el proceso se realizase por tracción de las multinacionales (Dos Santos, 1970).

En ese período, especialmente entre 1964-1974, se observan en nuestro país los más altos aumentos de la productividad, con fuerte rol del Estado pero ya con una activa presencia de empresas extranjeras (Katz y Kosacoff, 1989). El proceso presentaba diversas debilidades y terminó abortado por el programa económico de la dictadura militar, a lo que debe sumarse la difícil coyuntura internacional de los años ochenta (Narodowski, 2017). Por esto a inicios de los años noventa había un cierto consenso en el sentido de que el proceso de industrialización había quedado trunco (Katz, 1986, 1989). Al mismo tiempo, Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) demostraban cómo en la realidad, desde 1975 se había producido un gran proceso de concentración empresarial que sería difícil revertir. Ese diagnóstico se había profundizado drásticamente a inicios de los años 2000, y se reproduce en todo el continente.

El proceso vivido desde mediados de los años setenta es consecuencia de la implementación de ese NI extremo (en América Latina aparece como Consenso de Washington) que en los noventa buscó romper con la lógica descripta de la posguerra a partir de la idea de que la apertura comercial, la desregulación y la competencia tendrían

efectos positivos en la economía. En este clima se proponía la pérdida de centralidad de las políticas públicas en general y sectoriales en particular y su reemplazo por otras de tipo horizontal procompetitividad. Además, estaban el FMI y la OMC para controlar este tipo de “desvíos”. Tal vez el texto más claro al respecto sea el de Cavallo, Domenech y Mundlak (1989) en el que justamente cuestionaban las transferencias compensatorias que proponía Diamand.

Al mismo tiempo, en el debate sobre las políticas productivas se propaga el evolucionismo, la bondad de las políticas horizontales y la importancia de las pymes. La Cepal adoptó en estos años este discurso evolucionista y neoinstitucionalista: ya es más difícil encontrar recomendaciones de políticas verticales y surgen con fuerza las tendencias a reforzar los sistemas innovadores, en el marco del mejoramiento de lo que llamaron la mesoeconomía y una apertura comercial gradual. La entidad se mantiene en este planteo y ya no volvió al original en el que los problemas estructurales tenían gran peso.

De esos años es la génesis de la Sepyme en nuestro país y la construcción de buena parte de sus instrumentos horizontales, especialmente el Programa de Reversión Productiva (PRE), antecedente del Programa de Acceso al Crédito y Competitividad (PACC) que desde 2015 pasa a denominarse Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC). Este cuenta con financiamiento externo y una fuerte presencia del organismo prestamista —el Banco Interamericano de Desarrollo— en el diseño. Y como se verá, con una operatoria casi completamente tercerizada.

Los pocos programas sectoriales existentes eran los de la Secretaría de Industria, asociados a grandes empresas; algunos, como la Promoción Industrial, irían desapareciendo.<sup>4</sup> También se inicia el largo

---

<sup>4</sup> Esta división de tareas entre la Secretaría de Industria y la Sepyme subsiste y es problemática. Intentó resolverse a inicios de los años 2000 con instrumentos como los Foros de Competitividad, en los que participaban empresas de diverso tamaño y poder de mercado y ambas subsecretarías, pero la experiencia fue perdiendo importancia.

proceso de caracterización legal del segmento pyme y de los subsegmentos (micro, pequeñas, medianas), aunque ha habido pocos instrumentos que diferencian a las micro y pequeñas (mipés).

Los gobiernos populares de América Latina, en especial el gobierno argentino, vuelven a poner en los años 2000, al menos discursivamente, los problemas macroestructurales en primer lugar. Tal vez en ese sentido sea un buen ejemplo el planteo de Abeles y Kipper (2010) a propósito del Grupo de los 20 (G20), que cuestionaban el pedido del Fondo Monetario Internacional (FMI) a los PSD de flexibilizar el mercado laboral mientras proponían volver a un esquema de crecimiento basado en el consumo. Pero al mismo tiempo no han vuelto en ningún caso al monopolio estatal de los servicios públicos, la educación, la salud, etc., sino más bien intentan ir a modelos equilibrados.<sup>5</sup>

Este punto de vista puede servir para explicar especialmente el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, durante el cual se profundiza el diagnóstico en el que la concentración de los mercados y la regresividad de las políticas anteriores son centrales. Por eso el planteo es sostener el impulso fiscal, proteger a los sectores industriales con problemas tratando de construir una alianza con el empresariado nacional e intentar generar un conjunto de regulaciones para controlar a la elite económica; mientras también se estatizan empresas públicas que habían sido privatizadas, incluyendo YPF y Aerolíneas Argentinas. Al mismo tiempo, el gobierno sostenía los argumentos y los instrumentos de política para estimular las mejoras en la competitividad a nivel micro con instrumentos horizontales, aunque con una intensidad menor.

De algún modo parece haberse seguido el modelo equilibrado de los PD, aunque no se logró la modificación de los problemas planteados, y la situación descrita para inicios de la década solo se había revertido muy tímidamente en 2015 (Goldstein, Kulfas y Zack, 2017).

---

<sup>5</sup> Piénsese en las transformaciones en el sistema de salud de Brasil o en los cambios que proponía Bachelet para el modelo educativo en Chile.

Tal vez con esa base surge una visión menos complaciente del proceso, que va a influir en las evaluaciones de las políticas productivas. Ortiz y Schorr (2007) atribuyen la mejora de la performance industrial a la baja del costo salarial; sostienen que el empleo generado fue informal, que la especialización productiva es la misma y que la elite empresarial concentrada sigue consolidándose. Lo más importante que plantean es que el gobierno no tenía una estrategia productiva clara y que todo se basó en un tipo de cambio alto. En esa línea Fernández y Seiler (2015) proponen que en los años 2000 se sostiene la tendencia a la reprimarización, concentración y extranjerización; los actores de la producción nacional y las pymes no abandonan el rol subalterno y se observa una caída de su peso relativo en la estructura económica, y los instrumentos de política macro y micro no son capaces de combatir esa tendencia.

Por otra parte, en Narodowski y Remes Lenicov (2012, 2014) se señaló que el escenario mundial se había vuelto inestable y además fuertemente competitivo. El objetivo de la reindustrialización y el aumento del rol del empresariado nacional en las periferias, como elemento central de la solución a la restricción externa vía sustitución de importaciones y de la mejora del nivel de vida de la población, es sumamente complejo. En Narodowski (2013) se muestra que las medidas implementadas desde 2003 hasta 2015 fueron más allá del tipo de cambio alto, pero también que debido a los problemas del contexto mundial, la magnitud de las restricciones estructurales, y por limitaciones de la política local, evidentemente quedaron cuentas pendientes.

El gobierno de Mauricio Macri retomó la agenda noventista implementando la apertura comercial y el abandono de políticas sectoriales, con un eje puesto en lo horizontal y en el sujeto emprendedor. También hay evidencia de una preocupación por la macroeconomía, en la que se busca la apertura y la desregulación, lo que en el discurso aparece como desburocratización. Estos aspectos son los abordados en el próximo apartado.

## **El enfoque de los últimos gobiernos de Argentina**

El debate que se acaba de exponer se ve reflejado en el discurso instalado en 2003, entendido como la orientación del gobierno y la forma en que este busca alianzas y consensos, en relación con las políticas económicas y la estrategia hacia las pymes. Luego de pasados dos años de gobierno, en el marco de un conjunto de anuncios para pymes, Kirchner (28 de septiembre de 2005) planteaba, con un enfoque macroeconómico, que el crecimiento de las pymes se asociaría al modelo de tipo de cambio competitivo y tasas bajas y que eso redundaría en el crecimiento de la mano de obra ocupada y la disminución del trabajo en negro (para un análisis del modelo, véase Narodowski y Panigo, 2009). El discurso reflejaba la prioridad puesta en el combate de la pobreza. La propuesta incluía la necesidad de construcción de un pensamiento propio y de un empresariado nacional que acompañara el proyecto político. Dos años más tarde, en el Día de la Industria en la Unión Industrial Argentina, Kirchner (6 de julio de 2007) retoma esa visión y analiza las transformaciones en curso a partir de un nuevo rol del Estado, pero al mismo tiempo valora el superávit fiscal y comercial con un objetivo claro que se repite: la reindustrialización, el desarrollo regional y la inclusión social con un mercado interno fuerte. En el discurso dice claramente que dicho modelo requiere de una fuerte presencia de las pymes. A la hora de explicar el modelo vuelve a poner el acento en las políticas macro para lograr un tipo de cambio competitivo, pero en el marco del equilibrio fiscal. Luego enumera los programas de la Secretaría de Ciencia y Técnica, que luego formaría parte del nuevo Ministerio (Mincyt), y de la Sepyme, yendo al enfoque micro y horizontal y valorando la capacitación, la posibilidad de ganar mercados externos y elevar los estándares de calidad en pos de mejorar la cadena de valor. En ese contexto resalta las licencias no automáticas para la importación de productos típicamente pymes y señala que no se aceptarán negociaciones en la OMC que atenten contra la industria local.

Quizá la mejor interpretación de este enfoque se encuentra en el trabajo de un exsubsecretario de pymes, Matías Kulfas (2009), quien explica el impacto de la nueva estructura de rentabilidades relativas debido a una combinación de políticas macro e instrumentos de política industrial, como una reversión de la estrategia de la década de 1990, aunque reconoce las dificultades para crear nuevos eslabones y profundizar los existentes. Este subsecretario fue tal vez el que más impulsó este vínculo micro-macro en sus trabajos y discursos. El programa que impulsó, de Sistemas Productivos Locales (SPL) con fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (llamado por entonces habitualmente clusters) generó todo un discurso en el que se valoraba el modelo general y los componentes evolucionistas mencionados con un sentido inclusivo (Naclerio y Trucco, 2015).

Pocos meses después, en su discurso de asunción, Fernández de Kirchner (10 de diciembre de 2007) planteaba cuatro pilares: la sociedad, las instituciones, un modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social y la inserción en el mundo. En ese marco vuelve sobre el rol de la industria, pero introduce la necesidad de la mejora en la actividad en el nivel micro (de empresas y mercados) para lograr más competitividad y remarca la cuestión de la innovación tecnológica. Luego vendría el conflicto con el “campo”, la crisis internacional y las medidas para sostener el consumo interno. En la asunción de 2011 hace una defensa del modelo de tipo de cambio alto. La cuestión micro aparece cuando presenta el Fondo de Capital Semilla ese mismo año (Fernández de Kirchner, 1 de marzo de 2011) y nuevamente cuando la ministra Débora Giorgi anuncia un aumento de los fondos para emprendedores, siempre en estricta vinculación con una política macroeconómica proconsumo (Infobae, 12 de mayo de 2010).

En la misma línea, es importante destacar que el gobierno desarrollaba un discurso muy fuerte alrededor del desarrollo autónomo de

tecnología. En 2013 se presenta el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (Télam, 12 de marzo de 2013) con un discurso neoschumpeteriano con el cual se vuelve a poner el acento en la micro, es decir, en la producción y en los mercados. En la presentación del satélite Ar-Sat 1 se expone el proyecto como una política de soberanía en la que el Estado tiene un rol central a través de YPF estatizada, el Invap como parte de la tradición de fabricaciones militares, etc. Como en los discursos mencionados, en este caso también se vinculó la tarea a la estatización de YPF.

Durante 2012 y 2013 se lanzaron el Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de la Producción, 2012) y el Plan Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (República Argentina. Ministerio de Ciencia y Técnica, 2013). El primero parte de un diagnóstico en el que se valora la reindustrialización y el resurgimiento de las pymes. Está pensado sector por sector con un enfoque de cadenas de valor, por lo tanto, aborda tanto los eslabones intensivos en grandes empresas como también los intensivos en pymes. En cada uno se plantean, con un enfoque micro, las barreras a la competitividad sectorial y de las pymes, aunque sin diferenciar segmentos.

El segundo plan, cuyo resumen sigue estando en el portal del entonces Ministerio, sigue los lineamientos micro ya mencionados. Como objetivos se plantea fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación e impulsar la cultura emprendedora y la innovación, sin hacer mención a los sectores industriales específicos ni a las pymes, tal vez reafirmando la idea de Maldovan, Gordon y Di Marzo (2011) de que aún subsistía un fuerte enfoque horizontal en los instrumentos. No hay referencias a las pymes; sí se alude a la articulación público-privada aunque sin diferenciar los problemas por sector, por tamaño, etc., y en algunos casos las líneas parecen casi exclusivas para empresas de alto nivel, sobre todo en el área de desarrollo sustentable, energía, salud, aunque no se descarta trabajar en proyectos de complejidad media.

Por entonces la Sepyme había pasado al rango de Secretaría, pero ya no parecía adoptar las construcciones teóricas anteriores. En la mayor parte de sus presentaciones o entrevistas, el secretario Rou-ra mencionaba el contexto macroeconómico propicio y solía dar un panorama de los beneficiarios de cada programa con un discurso pro-competitividad, haciendo referencia al esfuerzo de desburocratización de los trámites y la capacitación, entre otros aspectos, siempre con especial interés en el emprendedorismo (Carrillo, 2011; Comercio y Justicia, 1 de julio de 2010).

A partir de los discursos de apertura de sesiones ordinarias (Fernández de Kirchner, 3 de marzo de 2015) y en un acto del Día de la Industria Argentina (Fernández de Kirchner, 3 de septiembre de 2015) —ambos cerca de las elecciones presidenciales de 2015—, se puede hacer una síntesis de la evaluación que el gobierno presentaba a la sociedad de cara a los comicios. La presidenta explicó las bases del cambio estructural vivido y la mejora de los indicadores relativos de Argentina, incluso en la crisis internacional, y para ello volvió a los planteos iniciales de tipo macro, el rol de la industria y la importancia del modelo basado en el mercado interno (que denominó “de valor agregado”), con fuerte inversión estatal directa y financiamiento productivo. En ambos discursos hizo un repaso de la inversión realizada por grandes empresas industriales, particularmente automotrices, YPF, etc.

Entre los instrumentos que menciona aparece el cambio de orientación del Banco Nación hacia las pymes, el crédito del Bicentenario, la bonificación de tasa, los créditos productivos del BCRA y el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales, y hace una referencia muy positiva de los programas del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Nombra poco a las pymes, algo más a los instrumentos para la innovación y sigue destacando lo macroestructural.

Se ratifica lo expuesto en el sentido de que el eje era la macroeconomía y la problemática estructural; a su vez, se vinculaba el

desarrollo de las pymes al mercado interno y se esgrimía un discurso alrededor de los valores de la solidaridad. Al mismo tiempo se seguía un enfoque de la producción basado en la necesidad de fomentar la innovación (de base evolucionista) y no tanto un enfoque neoclásico, que pone el acento en el funcionamiento de los mercados.

Por su parte Macri (1 de marzo de 2016) en la apertura de sesiones ordinarias inició una época caracterizada por otro tipo de discursos en los que se hace difícil analizar contenidos. En el diagnóstico son fundamentales las trabas que pone el Estado como obstáculo, entre las que se visualizan como un problema las restricciones para importar, al margen de cualquier análisis sobre las potencialidades de la industria local. Los temas de la política macroeconómica aparecen solamente como la necesidad de reducir la influencia del Estado. Las propuestas giran alrededor de la relación con el mundo, el aumento de la competencia y la mejora en el funcionamiento del mercado. Como en los discursos anteriores, se busca la competitividad, pero en este caso esta aparece como la clave para reducir la pobreza.

El tono no cambia en el discurso del Día de la Pyme 2017 en la *Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)* (Macri, 30 de junio de 2017). Allí hizo un recorrido muy breve de diversos casos exitosos de emprendedores en los que parece fundamental la iniciativa, el talento personal y la capacidad gerencial. Con más ahínco que en el gobierno anterior, se repite que de las pymes vendrá la solución.

La contraparte para él es el *tramiterío*, el empleado público negligente y el costo argentino. En ese contexto valora la Ley Pyme y la Ley de Emprendedores, que son —al margen de ciertas modificaciones en los programas vigentes— parte de la política tributaria y de reforma del Estado, respectivamente, y que al no diferenciar segmentos dentro del sector involucran potencialmente a casi todo el tejido empresarial, menos a las mipes.

En Macri (1 de marzo de 2018) la economía y el optimismo están menos presentes. Hay alguna mención a la competencia y ya no se alude a las trabas burocráticas porque se supone que el gobierno las ha liberado. Se profundiza el enfoque de emprendedores exitosos sin ninguna referencia a la industria. Como herramientas de política se menciona la Ley de Reforma Laboral y la Ley de Modificación del Mercado de Capitales. El secretario Mayer es quien especifica este discurso (Apertura.com, 14 de diciembre de 2015).

## **El reflejo de los discursos en la evolución de los programas**

### ***Fondo de Proyectos***

#### *Evolución general*

Hemos visto en la introducción las diversas fuentes consultadas. Particularmente para el análisis de la inversión realizada solo pudimos tomar los presupuestos enviados al Congreso de la Nación por la Jefatura de Gabinete de Ministros (República Argentina. Ministerio de Economía, 2006, 2010, 2014, 2016, 2017, 2018) correspondientes a los años 2007, 2011, 2015, 2017, 2018, 2019 respectivamente, y las Memorias del Estado de la Nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2008, 2011, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019) correspondientes a los años 2007, 2010, 2013, 2015, 2016, 2017, respectivamente. A valores de enero 2007, este es el año en que se llegó al nivel más alto de gasto de la Secretaría; de más está decir que muy inferior al de los instrumentos bancarios. Dicho nivel cae en 2010 y alcanza el 72% del total del presupuesto del organismo, **aún más en 2011**, en que llega al 43%; en 2015 vuelve a crecer hasta el 66%, y nuevamente desciende con mayor profundidad en 2016 y 2017 (debajo del 50% del valor de 2007) y en 2018 (en un 40%). Debe tenerse en cuenta que en 2017 estaba presupuestado el Fondo de Capital Empresarial, el cual, por lo que surge de la memoria de ese año y de las entrevistas, casi no se

ejecutó, y además la mayoría de los programas anteriores se discontinuaron. Según la Memoria 2017, los resultados son muy pobres. En el proyecto de presupuesto 2019 ya se nota con suma brutalidad la política del déficit cero.

Esta tendencia se observa también en la sumatoria de gastos de Fondos de Proyectos, que en 2007 rondaba el 44% del total (se presupuesta un monto superior para promoción), siendo los mejores años 2010 y 2011 con casi el 80%. En 2015 el componente Fondo de Proyectos cae, aunque se presupuesta en compensación un aumento del rubro Promoción. Durante 2017 y 2018 se llega al mínimo valor de los últimos 15 años.

#### *Los instrumentos según la Memoria 2007*

La evolución de los instrumentos se aborda tomando como base las Memorias, las que permiten realizar una evaluación del discurso y de las actividades del período anterior. En la del año 2007 y en línea con el presupuesto, el principal acento está puesto, como sucede siempre, en los instrumentos bancarios; entre los no bancarios sobresale el Programa de Reconversión Productiva (PRE), con el otorgamiento de 440 proyectos. El mismo era gestionado por dos consultoras privadas. El máximo para bienes de capital fue un tema muy discutido y, según entrevistados, nunca superó el 40%. El mecanismo consistía en el ingreso del proyecto por vía de una institución privada, las Ventanillas Pyme. En su mayoría eran privadas o del tercer sector y debían promover el programa y formular los proyectos. Se procedía mediante la presentación de un formulario formal con indicadores económicos que sin otro aditamento, permitiese hacer una evaluación diversa, y un conjunto de exigencias inferiores a los bancos, pero no menores. Por eso fue siempre sospechado de estar motorizado más por los consultores que por los empresarios.

Mientras tanto, se anunciaba la preparación del Programa de Acceso al Crédito y Competitividad (PACC) para Micro, Pequeñas y

Medianas Empresas (Mipymes) con el préstamo BID 1884/OC-AR. Allí estaban contemplados los PACC Empresas y Emprendedores que gozaban de más presupuesto que todas las otras actividades. La línea para empresas otorgaba aportes no reembolsables del 70% de la inversión con tope al inicio de 130 mil pesos, que luego alcanzó los 200 mil pesos dentro de las actividades incluidas en el Plan Estratégico Industrial (PEI 2010), como también para economías regionales, industrias culturales y el sector turismo, pudiendo además disponer como máximo del 30% del Aporte No Reembolsable (ANR) total para adquisiciones asociadas. La línea destinada a emprendedores otorgaba ANR del 85% de la inversión con tope en 110 mil pesos para empresas recientes y emprendedores con potencial de desarrollo, innovación, generación de empleo y arraigo territorial. Luego de arduas negociaciones no se permitió comprar bienes de capital con el ANR, aunque sí con la contraparte. Durante su vigencia, y luego de la pobre *performance* de las Ventanillas, se estimuló la incorporación en este esquema de asociaciones gremiales empresarias, como la UIGLP. También se acoplaron las Agencias de Desarrollo Productivo, en muchos casos de carácter público, por lo que el modelo de intermediación se iba equilibrando. En relación con estas últimas, hasta el año 2015 el presupuesto se mantuvo de manera razonable. Donde no ha habido cambios importantes es en los formularios, tal vez uno de los aspectos más débiles.

En la Memoria del año 2007 se menciona, con financiamiento del PNUD, el comienzo de los Aportes No Reembolsables (ANRS) del Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales (SPL), conocidos comúnmente como clusters. La operatoria tenía una flexibilidad que el BID no otorgaba. Por un lado, fondeaba el pago inicial de un coordinador y un porcentaje que llegó a ser del 60% para bienes de capital pero con el objetivo de promover configuraciones colectivas. Ambos elementos representan un progreso notable en el diseño. En ese sentido el SPL tenía un componente

relacional y participativo mucho más desarrollado, en el cual el ente público se involucraba significativamente en el proyecto y era menos necesaria la consultoría. Estaba inspirado en la idea de innovación del evolucionismo neoschumpetereano, por eso importaba la interrelación entre el sistema científico-tecnológico, el Estado y las pymes en el territorio.

### *Las Memorias de 2010 a 2014*

En la Memoria de año 2010 de nuevo se valoraban ante todo las medidas vinculadas al financiamiento bancario; luego aparecen 1.110 proyectos en ejecución del PACC por 50 millones de pesos (aunque en el presupuesto figura algo más). Acá surge otra característica del período que debemos mencionar: la ilusión de masividad de los proyectos. No hay un enfoque de “ejemplo a imitar”, sino de resolución de problemas concretos.

Por su parte el SPL incorporó en 2010 una nueva línea de inversión. Se decía que hubo 20 clusters nuevos y que el total sumaba 90. Esto está refrendado por un documento del PNUD (2010). Por entonces ya se definía lo que sería el programa Conglomerados Productivos del PAC, que debía representar la continuidad del SPL pero con la dinámica menos flexible del BID.

Se menciona además la capacitación de Empresas Madrinas, que tiene por objetivo crear un vínculo entre un joven emprendedor y una empresa consolidada, que aporta el 50% con fondos del Crédito Fiscal y el otro 50% contra devolución por parte de la pyme involucrada, en efectivo, a crédito o con la participación de la inversora en el paquete accionario de la misma. No hay información concreta sobre la evolución de esta línea de trabajo.

Otro programa que se iniciaba era el Monitoreo aplicado a Pequeñas y Medianas Empresas (Mapa Pyme) que debía proveer información sobre la oferta de servicios, y se evaluaba como positiva la Expo Sepyme. Ambos fueron abandonados posteriormente.

En las Memorias de 2012 y 2013 empieza a prestarse más atención al Programa de Capital Semilla cuyo objetivo era otorgar incentivos a las inversiones productivas llevadas adelante por jóvenes que tuvieran una idea, proyecto o plan de negocios en los sectores de industria manufacturera, servicios industriales y tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El programa era un concurso y consistía en un aporte monetario inicial a tasa 0% y en calidad de préstamo de honor para la compra de bienes de capital y asistencia técnica. El plazo de devolución era de cinco años con uno de gracia y se contemplaban tres categorías: prototipos con un máximo de 30 mil pesos, puesta en marcha hasta 60 mil pesos y consolidación con 100 mil pesos. Cabe resaltar que en la convocatoria se establecía que el 60% del préstamo otorgado debía ser invertido en activos fijos.

#### *La Memoria 2015*

En 2015 se aprobaron 666 proyectos por un total de 60 millones de pesos para el PACC Empresas. En cuanto al PACC Emprendedores, se mencionan 177 proyectos por 20 millones de pesos en ANR. Ya estaba vigente formalmente el Préstamo BID 2923/OC AR y, como ya se adelantara, los diversos instrumentos quedaban dentro del ahora llamado Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), de similares características. Pero de la Memoria surge que aún se ejecutaba el Programa anterior.

Por otro lado, para Capital Semilla se presentaron 4.376 proyectos y resultaron beneficiarios 1.533 con una inversión de 91 millones de pesos, datos que coinciden con el presupuesto. Se empezó a priorizar el valor agregado, proyectos que tuvieran impacto local, que contribuyeran al cuidado del ambiente, que aportaran innovación tecnológica o que pertenecieran a las cadenas de valor destacadas en el PEI 2020.

Para el último año de gestión del gobierno anterior se declaraban Sistemas Productivos Locales (SPL) por nueve millones de pesos desembolsados en concepto de ANR para 80 grupos asociativos be-

neficiados. A eso se suman los nueve primeros Conglomerados Productivos, ya dentro del préstamo del BID. Según diversas fuentes se habían organizado en el período 2007-2015 entre 255 y 280 proyectos asociativos con casi 5 mil firmas involucradas (un promedio de casi 32 por año). Todos estos programas se asociaron en 2015 a las actividades del Plan Estratégico Industrial (PEI) 2020 en una experiencia que parece haber sido positiva.

Otros programas para mencionar en 2015 son Expertos Pymes, destinado a la ejecución de diagnósticos de situación organizacional, y el posterior Plan de Mejoras. Ese año se habían aprobado 203 asistencias técnicas con 1,2 millones.

### *Los instrumentos en el cambio de gobierno*

Ya realizado el cambio de gobierno, en el documento del Ministerio de Producción (República Argentina. Ministerio de Producción, 2016) surgían los mismos programas: los PAC Empresas y Emprendedores (antes denominados PACC), los Sistemas Productivos Locales (SPL) y el PAC Conglomerados Productivos como parte de la oferta, pero se promocionaba más el Fondo Semilla (ex-Capital Semilla); además se creaba el modelo de Aceleradoras, empresas privadas o entidades sin fines de lucro que financian y asisten proyectos de base tecnológica o de otra índole y para lo cual reciben un subsidio. Sobre mediados del año 2016 surge el Prodepro, un programa de desarrollo de proveedores para algunos sectores estratégicos: energía renovable y no renovable (incluye petróleo y gas), industria ferroviaria, industria minera, agua y saneamiento, aeroespacial, industria naval, tecnologías de la información y comunicación (TIC), salud, electrónica (no de consumo masivo) y nuclear. Los requisitos para ser beneficiario de este programa eran difíciles de cumplir: no alcanzaba con ser proveedor de un servicio o un producto de empresas de los sectores mencionados, debía ser muy relevante en la cadena de valor a la que pertenecía la pyme.

Un entrevistado planteó que durante su primer año las nuevas autoridades intentaron una especie de refundación, para lo cual cambiaron los nombres de los Programas aunque al inicio se trataba de los mismos. Esto les sirvió para apropiárselos con otra estética y también para despedir personal y cubrir los lugares con empleados nuevos.

En 2016, año en el que el organismo debió cumplir con compromisos anteriores asumidos con las instituciones financiadoras, se menciona en la Memoria que fueron asistidos 715 proyectos de PAC Empresas con 35 millones de pesos de ANR desembolsados y se rescataron 384 proyectos en ejecución.

En PAC Emprendedores se plantearon nuevas bases, que hacían difícil imaginar que luego se discontinuarían; sin embargo, ese año el nivel de ANR se redujo notablemente, mientras que para 2017 en la pobre Memoria de ese año no se mencionan más estos programas, aunque estaban presupuestados. Según los entrevistados, a mitad del año 2016 ya no se operaron. En el presupuesto de 2017 aparece un programa BID 3174 de desarrollo regional dependiente de otra Subsecretaría, pero no hay más información al respecto.

En cuanto al Fondo Semilla, hay en 2017 una suma importante presupuestada, pero no se indican resultados. En 2018 sí aparece el Fondo Fiduciario de Capital Emprendedor (Fondce) para financiar este programa y a las Aceleradoras. No hay aún una Memoria, pero los entrevistados han manifestado que son los únicos programas activos. Según un documento en línea de la Secretaría hay 935 proyectos aprobados en el Fondo Semilla y ocho en Aceleradoras, pero no se informa si los fondos han sido ejecutados. Está presupuestado el programa Expertos, pero los entrevistados informan que fue suspendido. El Fondo Semilla dejó de funcionar en febrero de 2019.

En el caso de Conglomerados Productivos se firmaron cinco convenios y se desembolsaron 12,5 millones de pesos, lo que mostraba el inicio de la reducción. Para SPL, de las entrevistas surge que hay 48 grupos asociativos activos, cuatro centros de servicios tecnológicos,

11 nuevos proyectos aprobados (algunos venían del período anterior por 6,4 millones de pesos) y 13 nuevos proyectos en evaluación. Según los entrevistados se avanzó en dos años en 22 grupos, un promedio muy inferior al anterior. A mediados de 2017 se discontinuaron.

En 2016 figuraban el Programa Cadenas de Valor con Impacto Social, Nodos de Innovación Social y Empresas Sociales (con capacitación), pero todos fueron discontinuados. Los informantes claves han mencionado el programa Ecosistema Pyme, que busca desarrollar las cadenas de valor de grandes empresas argentinas como Arcor, Techint, etc., pero no se han tenido noticias de proyectos aprobados. También se plantea discontinuar la Ley del Software, que no ha sido objeto de nuestro análisis. De acuerdo con lo dicho por diversos entrevistados, en la actualidad la Sepyme está casi desierta y sin relación con el público.

### ***Sensibilización y capacitación***

Con relación al proceso de sensibilización mencionado, en la gestión de los Proyectos en 2010 se publicitaba el aumento de Ventanillas PACC Sepyme que ya superaban las 90, pero el esquema debía convivir con las Agencias de Desarrollo Productivo (había 81 en funcionamiento y 22 en proceso de conformación). En 2014 se contabilizan 67 Agencias, fundamentalmente vinculadas a gobiernos provinciales y municipales, el 25% en la Provincia de Buenos Aires. Del listado al que se accedió no se desprende que haya habido discriminación partidaria, sobre todo por la presencia de Santa Fe y Córdoba.

En paralelo se anunciaba la implementación de una Plataforma Virtual de la Red de Agencias de Desarrollo, con 39 aulas y 16 encuentros regionales para 2010, y se constituía la Mesa de Programas Nacionales regionales con 16 proyectos productivos, modelo de trabajo que ha sido cuestionado. El presupuesto para fortalecimiento del tejido regional se mantenía en un nivel constante.

Si bien el concepto de incubación aparecía desde 2010 a través del PACC, en el año 2014 se da un fuerte impulso a Incubar; en el acto

de lanzamiento los funcionarios plantean que empezaba a ponerse el foco en el entorno y por tanto en el apoyo financiero a las instituciones capaces de aglutinar proyectos y acompañar su ejecución.

En 2015 se anuncia un nuevo instrumento: las oficinas GenIA (Generadora de Industria Argentina) con fondos del Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC); a fines de dicho año el número de oficinas ascendía a 32. Allí se contabilizaron 3.250 visitas a empresas, más de 250 acciones en la gestión y seguimiento de proyectos y más de 120 proyectos de desarrollo local detectados en estudio. Según un entrevistado progresaba internamente la idea de aumentar al máximo las entidades intermedias para lograr la continuidad de este tipo de políticas.

También con un neto sentido territorial, aunque escape a este trabajo, se debe decir que hasta 2015 aumentaban las unidades de extensión del INTI. En una muy pobre Memoria de 2013 parece priorizarse la política hacia Parques Industriales con la creación de la Unidad de Desarrollo Industrial Local y ANR por 13 millones de pesos para cofinanciar obras de infraestructura en 22 de estos parques. En 2015 se planteaba una tarea nueva: la instalación de 30 aulas virtuales en parques industriales. Ese año se otorgaron ANR por un monto aproximado de 80 millones de pesos para cofinanciar obras de infraestructura en 33 de aquellos parques. En 2015 se valoran diversas actividades de fomento a las TIC —que, como el apoyo a los parques industriales, no ha entrado en este análisis—. Todo esto fue interrumpido.

Los programas de sensibilización son paulatinamente reemplazados desde 2016 por los Clubes de Emprendedores, un ámbito dotado de tecnología para la capacitación, y por las Ciudades para Emprender. En este último caso se sumaron diversas ciudades intermedias con una batería de instrumentos similares a las Agencias, con buenos resultados. Además, surgían como transversales la Academia Argentina Emprende y el Centro de Desarrollo Económico de la Mujer (Cedem), centrados en la capacitación. El primero recibió comentarios

elogiosos sobre todo por lo realizado el primer año, luego de lo cual retornó a las capacitaciones tradicionales. El segundo instrumento no ha logrado una expansión real trascendente. También se instituyó un nuevo Registro de Emprendedores.

Se promueve con fuerza el Programa Incubar otorgando a 50 incubadoras 35 millones de pesos en 164 municipios e instalando 30 clubes de emprendedores por 20 millones de pesos. En 2017 se gastó otro tanto en ambos programas. Ciudades para Emprender ejecutó 13 millones de pesos, de los cuales el 50% corresponde a ANR para 30 ciudades. Los miembros entrevistados del equipo de gestión, incluso identificados con el gobierno, valoran la iniciativa pero sospechan de la politización de los destinatarios. Además se inauguraron 33 Casas de la Producción, se avanzó en el Programa de Agendas de Desarrollo Productivo y se registraron proyectos por 266 millones de pesos.

Como sustento de estas tareas está siempre la capacitación del crédito fiscal. Según la Memoria, en 2010 se logró el agotamiento del cupo de 30 millones de pesos. En 2015 se menciona un gasto similar, en ambos casos para algo más de mil proyectos, aunque el presupuesto era mayor. En 2016 se sigue con una política similar a través de Argentina Emprende, con un presupuesto menor, de cinco millones de pesos. En 2017 se presupuestaron 7,8 millones.

## **La experiencia de la UIGLP**

El caso del Departamento de Desarrollo Productivo (DDP) de la Unión Industrial del Gran La Plata (UIGLP) es de utilidad para mostrar la evolución de este proceso en un territorio en particular. A tal efecto se describirá toda su actividad, más allá de los programas de la Sepyme, mencionando incluso las actividades realizadas por la entidad en el marco de otros organismos.

El Departamento surgió en el año 2012 como herramienta de la institución para intermediar con los instrumentos ya mencionados de

distintos organismos estatales. Su tarea principal fue la de promover los programas y formular proyectos para acceder a los fondos.

Cuando comenzaron sus actividades en el año 2012, el Departamento estaba conformado por dos personas que dedicaban sus esfuerzos principalmente a los programas del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Fontar, Fonsoft y Finset). Durante los dos primeros años de vida se formularon proyectos en programas que no hemos trabajado en este capítulo pero que responden a un formato similar: 21 Fontar, cuatro Fonsoft y tres Finset por 21 millones de pesos, de los cuales fueron aprobados 20 por un total de 10 millones de pesos.

Ya en el año 2014 el equipo de trabajo se amplió: se incorporaron cuatro personas más y se conformó un equipo multidisciplinario exclusivamente para la formulación de proyectos. A partir de las incorporaciones el trabajo se fortaleció de un modo notable.

Dicho año se incubaron 12 emprendimientos, de los cuales siete fueron presentados al Programa PAC Emprendedores, aunque solo dos fueron aprobados. Recibieron la suma de 300 mil pesos, en ambos casos destinados a la adquisición de maquinarias para la fabricación de piezas para la industria aeronáutica.

Se reforzó la convocatoria a empresas de la región y se llevaron a cabo seis proyectos PAC Empresas. El total solicitado y aprobado fue de 450 mil pesos. De los seis proyectos presentados, cuatro pertenecían a empresas proveedoras de servicios industriales, una al sector metalúrgico y otra a la construcción. Dos de ellos estuvieron destinados a la adquisición de software de gestión interna: uno para la implantación de normas de calidad, otro para la creación de una unidad de seguridad e higiene y los dos restantes para el diseño y construcción de matricería y un banco de pruebas, respectivamente. Además, se presentaron tres proyectos Fonapyme para la adquisición de grandes maquinarias por seis millones de pesos, de los cuales se aprobaron dos por 3,5 millones de pesos. Como se

evidencia, en la mayor parte de los casos pueden considerarse proyectos productivos.

Además, se presentó un proyecto de una Cooperativa de la industria aeronáutica de la ciudad de La Plata al Programa Sistemas Productivos Locales, que recibió 900 mil pesos para el fortalecimiento de la misma en dos aspectos: gestión interna y adquisición de maquinaria necesaria para operar en el mercado nacional. Este programa realmente generaba el involucramiento del grupo en el proyecto: se producían reuniones entre sus miembros y un acercamiento del equipo de consultores de la UIGLP.

En este proyecto participaban el Grupo Transporte Aéreo (GTA) que integra la Unidad de Investigación, Desarrollo, Extensión y Transferencia (UIDET) del Departamento de Aeronáutica de la Facultad de Ingeniería de la UNLP en aspectos técnicos, y la Unión Industrial del Gran La Plata en la formulación y capacitación en gestión estratégica.

Por otro lado, se presentaron nueve proyectos a programas del Mincyt por siete millones de pesos y se aprobaron siete por cinco millones. Todas las empresas participantes eran proveedoras de servicios industriales, pero al mismo tiempo todas buscaban el apoyo para continuar internamente con la investigación y desarrollo que requieren para mantenerse activas en el mercado competitivo. También se presentaron 10 proyectos a la Línea de Reactivación Productiva del Consejo Federal de Inversiones (CFI) por un total de cuatro millones de pesos de los cuales se aprobaron ocho por la suma de 3,2 millones. Cinco de los proyectos aprobados eran para continuar el equipamiento de la cooperativa aeronáutica con la que se venía trabajando. Otro de los créditos fue para cuatro productores de alcauciles de la región que lograron mejorar su equipamiento. Los restantes pertenecían al sector de la construcción y al plástico. El número de proyectos se incrementó en un 64% respecto del año anterior.

En el año 2015 se incubaron 20 proyectos de emprendedores (incluyendo los proyectos de Arturo Seguí que se analizan a continua-

ción), de los cuales se presentaron 14 al Programa PAC Emprendedores por un total de 1,5 millones de pesos; de ellos fueron aceptados 11 por poco más de un millón.

Con respecto a empresas, se presentaron y aprobaron cuatro PAC Empresas por 500 mil pesos. Dos de los proyectos fueron para el desarrollo de la página web de la empresa, uno para la contratación de profesionales para un estudio de mercado y la elaboración de un plan de comercialización de un nuevo producto de la compañía. El último correspondió a una empresa de plásticos que requería la contratación de un arquitecto para el diseño del nuevo galpón que sería llevado a cabo con la ayuda del programa Mi Galpón (que fue presentado y aprobado ese mismo año por siete millones de pesos).

Luego de casi un año de trabajo se logró la presentación final de un nuevo proyecto al SPL para cinco empresas de la región que se conformaron como Consorcio de Cooperación, crearon un centro de tecnología aplicada y recibieron 2,4 millones de pesos. Los perfiles de las empresas que formaron el Consorcio eran diversos: dos prestadoras de servicios industriales, una constructora, una dedicada al diseño industrial y una proveedora de servicios de ingeniería especialista en simulación numérica computacional.

Estas cinco empresas se conocían, habían participado en proyectos de grandes empresas de las que eran proveedoras, pero nunca habían trabajado juntas. El proyecto surgió de la necesidad de integrar servicios complementarios y poder brindarlos como un único oferente aprovechando la sinergia que surgiría del trabajo conjunto. Con los fondos recibidos se acondicionó un espacio, se instaló un puente grúa y se adquirió un CNC y una máquina de corte por chorro de agua. La compra de esta máquina las convirtió en una de las primeras empresas de la ciudad en contar con dicha tecnología. Por otro lado, pudieron dar respuesta a demandas que de otra manera les hubiera sido imposible colmar ya que, antes de la conformación del Centro, nadie estaba en condiciones de satisfacer la demanda en su totalidad. Algunos em-

presarios de la región notaban la necesidad de colaboración entre empresas para poder hacer frente al contexto nacional; esta experiencia fue la primera de importancia en ese marco.

En el año 2015 se presentaron 28 proyectos a la Línea para la Reactivación Productiva del CFI por un total de 24 millones de pesos, de los cuales solo uno fue rechazado, y se recibieron finalmente 22 millones. Diecisiete proyectos surgieron del trabajo realizado en Darregueira con pequeños productores agropecuarios. Los mismos se destinaban de la siguiente manera: 50% a la adquisición de maquinaria agrícola, 26% para la compra de ganado, 14% para equipamiento para tambos, 10% para obra civil.

De los otros 11 proyectos, diez eran para emprendedores y representaban el 25% del monto total solicitado, cinco pertenecían al sector alimenticio, cuatro al textil y uno al sector de la construcción. El 75% restante correspondía a una empresa de la industria del plástico para la construcción de un nuevo galpón.

El número de proyectos presentados durante el año 2015 se incrementó en un 61%, con lo que aumentó en 10 puntos porcentuales la ratio de proyectos aprobados.

Por último, se debe mencionar el trabajo realizado desde 2014 y durante todo 2015 en la localidad de Arturo Seguí, en conjunto con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y una sociedad civil, en el que se capacitó en negocios y en temáticas específicas a más de cien personas, en su mayoría de un nivel socioeconómico inferior al que atiende generalmente Sepyme. Según los intereses y las capacidades de los participantes se conformaron 10 equipos de emprendedores, de los cuales cuatro pertenecían al sector textil, incluyendo sublimación de telas y productos varios, confección de ropa para bebés, fabricación de estuches y fundas para instrumentos musicales y bolsos y carteras; cinco a alimentos (panes y budines, galletitas, tapas de empanadas, pastas frescas, pizzas y tartas) y uno al de la construcción (placas y columnas premoldeadas).

Fue un largo trabajo que requirió un alto involucramiento por parte del DDP, que luego del proceso de capacitación los presentó al año siguiente al Programa PAC Emprendedores por un monto total de 925 mil pesos. Se les hizo un diagnóstico y los proyectos fueron vinculados con otros emprendedores y empresas para ser proveedores de los mismos.

Si bien los emprendimientos antes mencionados no parecen ser innovadores, muestran una faceta particular de la gestión anterior, en la que se vincula de otro modo a sectores rezagados, poniendo a disposición capacidades que el organismo que en general los atiende, —el Ministerio de Desarrollo Social— no siempre tiene. El cambio en la Sepyme impactó negativamente en la posibilidad de seguimiento de los proyectos.

En el año 2016 se crea formalmente Hypatia, la incubadora de la UIGLP, y se logra el reconocimiento como ventanilla oficial del Programa Incubar del Ministerio de Producción de la Nación para la presentación de proyectos en programas para emprendedores. Hasta entonces se había trabajado con otras incubadoras. Pero ese año el equipo perdió varios de sus integrantes, lo que hizo necesaria una reorganización y una nueva definición de las estrategias a seguir.

Se organizó Emprendé LP, un ciclo de seis encuentros gratuitos, en los que se realizaban charlas teóricas y prácticas, un curso para emprendedores dictado por emprendedores. Se inscribieron más de 100 personas en 15 días de convocatoria.

En el año 2016 se presentaron y aprobaron cinco proyectos PAC Emprendedores por un total de 1,7 millones de pesos, de los cuales solo dos fueron aprobados: uno para compra de bienes de capital de una empresa fabricante de juguetes y otro para la producción de una estación de monitoreo ambiental. Los que fueron rechazados eran para la consolidación de un emprendimiento de desarrollo de software, la adquisición de maquinaria específica para construcciones no convencionales y para la consolidación de un emprendimiento que realiza

maquinarias a medida (tornos, máquinas de corte con electrónica asociada). Los miembros del Departamento plantean que la Sepyme ya no operaba como el año anterior.

Al mismo tiempo se presentaron tres proyectos al Programa Fondo Semilla ya descripto, de los cuales fueron seleccionados dos: uno para la construcción del prototipo de cuadros de bicicleta de carbono y el otro para la producción de levadura líquida para cerveza, ambos por 150 mil pesos. De todas maneras, este programa era poco atractivo comparado con el PAC Emprendedores, que ofrecía un Aporte No Rembolsable (ANR) de hasta 400 mil pesos por el 80% del monto total de la inversión. La Sepyme solo quería dar créditos.

Para empresas se presentaron y fueron aprobados **únicamente** tres proyectos, dos PAC Empresas por 500 mil pesos y un Fonapyme por 900 mil pesos, y se realizaron capacitaciones en diversas temáticas, pero con baja concurrencia.

Además, se trabajó con propietarios de balnearios de Pinamar que debían adaptarse a una nueva normativa y renovar su infraestructura. Se presentaron y aprobaron 14 proyectos en la Línea para Reactivación Productiva del Sector Turismo del CFI por un total de 20 millones de pesos. El destino de los fondos fue en su totalidad a obra civil. La gestión de estos proyectos se realizó en conjunto con el personal del CFI y la Municipalidad de Pinamar. Al igual que en el SPL, aunque en menor medida, los profesionales del programa participaron activamente del proceso de formulación de los proyectos. No obstante, aun con estos proyectos el total descendió a menos de la mitad de lo operado en 2015.

En el año 2017 se presentaron siete proyectos del PAC Empresas por 1,3 millones de pesos de los cuales fueron aprobados seis. Uno se destinó a la contratación de un geofísico para realizar un trabajo de investigación de suelos que le permitiría a la empresa contar con información para comercializar sus servicios a grandes empresas del sector de oil & gas. Además, fue presentado un proyecto para hacer posible

la certificación de normas ISO 9001 para una pyme de la región dedicada a la prestación de servicios eléctricos; otro fue para el desarrollo de una plataforma de educación a distancia; uno relativo al desarrollo web para una plataforma de medios de la provincia de Buenos Aires y por último, haciendo uso de una nueva línea (PAC Franquicias), un proyecto para que una importante cervecería de la ciudad pudiera generar su sistema de franquicias. Con respecto al PAC Emprendedores, se presentaron seis proyectos por dos millones de pesos. Cuatro de ellos eran tecnológicos, relativos a la domótica, a la impresión 3D (fabricación de impresoras y de joyas de diseño con impresión 3D en metales) y uno para la construcción de cargadores solares sin baterías. Haciendo uso de la nueva línea PAC Franquicias, se presentaron otros dos proyectos para la constitución de franquicias. Sorpresivamente, en octubre de ese año cerraron ambos programas y quedaron pendientes varios proyectos de pymes y emprendedores en los que se estaba trabajando para su presentación. También dejó de operar en la práctica el SPL.

Durante ese año se realizaron las rendiciones correspondientes a los proyectos en ejecución. Por tanto, con la disminución de la oferta de líneas de financiamiento, en 2017 nuevamente el número de proyectos presentados disminuyó a la mitad del año anterior.

Al iniciar el año 2018 la UIGLP se enfrentaba a una Sepyme que contaba únicamente con el programa Fondo Semilla para emprendedores y el Prodepro. Ante este escenario se centraron los esfuerzos en el primero y se presentaron 10 proyectos por un monto de 2,5 millones de pesos y se continuó con el seguimiento de las ejecuciones de los proyectos de años anteriores. Ocho de los presentados fueron aprobados por un total de dos millones de pesos. Los sectores a los que pertenecen son variados: agropecuario, alimenticio, construcción, indumentaria, educación, servicios industriales y tecnología. En todos predominaba la adquisición de maquinarias, tal como plantean las bases y condiciones del programa, en un porcentaje inferior al PAC y sin

subsidio alguno. Este año el Fontar realizó una única convocatoria, en la que se presentó un proyecto por dos millones de pesos que fue aprobado con quita presupuestaria.

Como puede observarse, se pasó del máximo de 20 proyectos de Empresas y Emprendedores presentados a Sepyme en el año 2015 a la mitad en 2108, todos ellos únicamente para emprendedores. La oferta de programas se tornó casi nula, las condiciones de acceso se hicieron más duras y el apoyo fue menor. Durante este tiempo se trabajaron algunos proyectos para presentar al programa Fondo Semilla, pero básicamente las actividades que se llevaron a cabo fueron las necesarias para rendir los proyectos de años anteriores. En febrero de 2019 el Fondo Semilla, único programa de financiamiento de la Sepyme, fue cerrado.

El equipo de profesionales empezó a disgregarse, con lo que se perdió esa experiencia acumulada, y algunos pasaron del sector privado al sector público, al contrario de lo que pregonaba el gobierno.

## **Conclusiones**

Se han mostrado los debates sobre políticas públicas en los PD y en América Latina y la confluencia hacia modelos en los que se equilibran la apertura y la protección, los instrumentos verticales y horizontales, la participación pública y privada en la provisión, en función de las diversas presiones sectoriales y en pos de no perder en términos de capacidades y equidad. En este sentido es importante entender el rol del Estado más bien en términos de regulación y control de los mercados, financiamiento público, estrategia redistributiva y diseño de los programas a fin de que estos no queden cooptados por las empresas con poder de mercado, sino para que sirvan a los propósitos para los que fueron creados.

En el análisis de la política productiva del país, ante todo se debe decir que de 2003 a 2015 —pero especialmente desde la crisis con el campo de 2008—, el impulso fiscal, la protección y el fuerte sesgo ha-

cia el control de algunos mercados (por ejemplo de precios, el mercado financiero, el de combustibles) fueron protagonistas. Esto permitió a las pymes expandir sus actividades, aunque no hubo altas ganancias de productividad y subsistieron infinidad de rentas improductivas sin resolver, lo que impidió enfrentar el ciclo económico y dificultó la estrategia. El gobierno de Mauricio Macri desmontó esos controles y exacerbó esas rentas, y finalmente también eliminó el impulso fiscal.

Lo descripto se reflejó en la Sepyme de varios modos. Por un lado, el tejido empresarial mantenía cierta fortaleza hasta 2015 y se debilitó luego, impidiendo a las firmas afrontar reformas micro y realizar aportes propios para acceder a ANR. Además, la alta tasa de interés promedio inhibía el uso de ciertos instrumentos bancarios. Por otro lado, el presupuesto de la Sepyme creció, aunque con algunos vaivenes, hasta 2015. La falta de fondos es una realidad en un contexto de endeudamiento, pero la baja proporción de programas no bancarios es peligrosa porque limita mucho el alcance y por la inequidad de acceso. Igualmente, luego del 2016 cayó y el presupuesto del año 2019 marca un ajuste similar al del año 1991.

En lo que hace al modelo de gestión de la política pública, en general lo que se observa es que durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se mantuvo la matriz organizacional, las escalas de descentralización, etc., pero el impulso fiscal y la mayor coordinación entre niveles de gobierno minimizaron los problemas de la década anterior. Además, al mismo tiempo se fueron corrigiendo las anomalías del modelo del NI extremo.

De nuevo esto se pudo ver en la Sepyme. Como en todo el sector público, aumentó el personal, se intentó la estabilidad al menos de los estamentos más antiguos y se eliminaron las diferencias entre los que trabajaban para los programas con financiamiento externo y los trabajadores de planta. El problema siguen siendo los cambios de gobierno, ya que muchos profesionales quedan en el organismo pero sin tarea asignada, sea cual fuere su forma de contrato.

Respecto a la descentralización, las Agencias con fuerte sesgo público, y sin inhibir a los actores privados, intentaron jugar de contrapeso al esquema original de Ventanillas.

También se vio que con el PACC se modificaron diversos elementos del PRE, que eran la representación más cabal de ese NI radicalizado, en una demostración de que un gobierno políticamente fuerte puede negociar de otro modo el diseño con los organismos internacionales. Incluso las Unidades Ejecutoras pasaron a ser controladas por funcionarios cercanos al Gobierno y no los organismos. Se debe respetar la operatoria BID pero esta es similar a la de la administración central y no está claro cómo podría ser de otro modo.

Ya no hay gerencadoras, y si bien se mantiene la participación privada, al sumarse las Agencias, las instituciones empresarias incluso combativas y las universidades, el Programa deja de ser presa absoluta del mercado de consultoría, aunque este aspecto sigue debatiéndose. Además, se intentó una mayor articulación con los planes elaborados durante el período.

En cuanto al destino de los fondos, ha sido central el aumento de las posibilidades de compra de bienes de capital, al menos en el SPL, y sobre todo el impacto que esto tiene en el modelo BID, aunque con un discurso más procompetitividad y menos flexibilidad. Asimismo, la conformación de equipos grandes, comprometidos y vinculados a otros discursos ajenos al tradicional de los organismos internacionales, representó un importante aporte.

Otro aspecto que se ha relevado es que se abandonó el enfoque de “ejemplo a imitar” y se centró en la resolución de problemas concretos y para un número lo más amplio posible de beneficiarios. No obstante, el escaso uso que se da a los subsegmentos en que el sector se divide según la normativa vigente impide darle un sesgo más equitativo a estos fondos.

Se sigue con un discurso de la competitividad, aunque eso no define la política, pero no queda claro cómo planear otro discurso. Y lo

que es central, el Gobierno no abandonó nunca la preocupación por los problemas estructurales; la cuestión fue que no se pudo vencer el momento negativo del ciclo. Las debilidades mencionadas pueden ser parte del problema.

El nuevo gobierno, primero en forma gradual y abruptamente desde 2018, comenzó a desfinanciar al organismo en el marco de una desaceleración de la actividad económica que en este año se transformó en recesión profunda, por lo que cada vez hay menos personal.

En el marco de un discurso solo procompetitividad completamente microhorizontal se reemplazaron las Agencias por un modelo de Clubes y Casas en las que, si bien en algunos casos se incluyen sectores públicos de las escalas regional y local, se esgrime un discurso más de servicio y menos de participación política activa. Se cuestiona a las universidades y a las entidades empresarias combativas como si la vida de las firmas no pasase también por reivindicaciones generales.

Luego de una transición se eliminó el PAC heredero del PACC en sus tres líneas (Empresas, Emprendedores y Conglomerados), el SPL, reemplazados por el Fondo Semilla y Aceleradoras (esta última solo para 12 casos, como una vuelta al modelo de “ejemplo a seguir”). El primero no se relaciona con ninguna política, es nada más que un préstamo de honor. La eliminación significa que las empresas ya no tienen un mecanismo para comprar bienes de capital. Como se vio para la UIGLP, los equipos remanentes en los territorios están empezando a plantearse su propia existencia.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M. y Kiper E. (2010). El G20 y el rol de la Argentina. *Serie Aportes*, 2. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07653.pdf>
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Legasa.

- Carrillo, J. (2011). *Las Pymes en el desarrollo con inclusión social. Entrevista al Secretario Pyme Lic. Horario G. Roura*. El dial.com. Recuperado de [www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=10913&base=99&id\\_publicar=&fecha\\_publicar=21/10/2011&indice=entrevistas](http://www.eldial.com/nuevo/lite-tcc-detalle.asp?id=10913&base=99&id_publicar=&fecha_publicar=21/10/2011&indice=entrevistas)
- Cavalló, D., Domenech, R. y Mundlak, Y. (1989). *La Argentina que pudo ser. Los costos de la represión económica*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Fundación Mediterránea. Buenos Aires: Manantial. Recuperado de <http://www.cavalló.com.ar/wp-content/uploads/file/laargentinaquepudoser.pdf>
- Diamand, M. (1983). *El péndulo argentino ¿hasta cuándo?*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Realidad Argentina.
- Dos Santos, T. (1970). The Structure of Dependence. *America Economic Review*, 60, 231-236.
- Fernández, V. y Seiler, C. (2015). Procesos de acumulación, industria y Pyme. El caso argentino y los límites del neodesarrollismo. *Sociedad y economía*, 30. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n30/n30a10.pdf>
- Fernández de Kirchner, C. (10 de diciembre de 2007). *Discurso de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de asunción del mando en el congreso de la Nación ante la asamblea legislativa*. Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/16462-blank-35472369>
- Fernández de Kirchner, C. (1 de marzo de 2011). *Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el 129º período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina*. Recuperado de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/6212-apertura-del-129-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez>

- Fernández de Kirchner, C. (3 de marzo de 2015). *Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la apertura del 133° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/28418-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional%22>
- Fernández de Kirchner, C. (3 de septiembre de 2015). *La industria es el eje fundamental para el crecimiento del país, dijo la Presidenta en Tecnópolis*. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/29008-la-industria-es-el-eje-fundamental-para-el-crecimiento-del-pais-dijo-la-mandataria-en-tecnopolis>
- Gayá, R. y Campos, R. (2016). China en la OMC. *Integración & Comercio*, 40. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Revista-Integraci%C3%B3n--Comercio-No-40-Junio-2016.pdf>
- Goldstein, E., Kulfas, M, y Zack, G. (2017). Desempeño industrial y restricción externa en la Argentina (2003-2012). *H-Industria*, 11(21). Recuperado de <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1040>
- Iñiguez, A. y Narodowski, P. (2007). La G de la ecuación macroeconómica. El Estado y las finanzas a través de las teorías y los años. En A. Naclerio, G. F. De Santis y P. Narodowski, *Teoría y Política Macroeconómica. Aplicaciones a la Economía Argentina* (pp.140-181). Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/ic3b1iguez.pdf>
- Katz, J. M. (1986). *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana: el caso de la industria metalmecánica*. Buenos Aires: Programa BID/Cepal/CIID/PNUD. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28580>
- Katz, M. (1989). La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales. En J. M. Katz y B. Kosacoff, *El proceso de*

- industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva. Cepal.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28587/LCbueG104.pdf?sequence=1>
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva. Cepal.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28587/LCbueG104.pdf?sequence=1>
- Kirchner, N. (28 de septiembre de 2005). *Palabras del presidente Néstor Kirchner, sobre anuncios para las pymes.* Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24812-blank-66868831>
- Kirchner, N. (6 de julio de 2007). *Palabras del presidente de la Nación, Néstor Kirchner, en el acto de conmemoración del 120 ° aniversario de la fundación de la Unión Industrial Argentina y celebración del Día de la Industria.* Recuperado de [http://www.fauga.com/media/521\\_palabras\\_del\\_presidente\\_de\\_la\\_nacion.doc](http://www.fauga.com/media/521_palabras_del_presidente_de_la_nacion.doc)
- Kulfas, M. (2009). Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas. *Cepal. Colección documentos de proyectos, estudios e investigaciones.* Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3718-pymes-argentinas-escenario-post-convertibilidad-politicas-publicas-situacion>
- Lustig, N. (2000). La Cepal y el pensamiento estructuralista en los años setenta y ochenta. En *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo* (pp. 81-102).
- Macri, M. (1 de marzo de 2016). *Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa.* Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-nid1875715/>
- Macri, M. (30 de junio de 2017). *Discurso de Mauricio Macri en el*

- acto del Día de la PyME*. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/39944-el-presidente-mauricio-macri-hablo-en-acto-del-dia-de-la-pyme>
- Macri, M. (1 de marzo de 2018). *Discurso completo de Macri ante la Asamblea Legislativa*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-discurso-completo-de-Macri-en-la-Asamblea-Legislativa-20180301-0078.html>
- McVay, M. y Miehlbradt, A. (2000). Emerging Good Practices in Business Development Services. *First Annual Seminar Turin Italy*, 4-8.
- Maldovan, P., Gordon, A. y Di Marzo, E. (2011). Estructura científica y perfil tecnoproductivo de la Argentina. En F. Prota y G. Lugones, *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción en Ciencia y Tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Medina, A. y Narodowski, P. (2019). *Debates y herramientas para el gobierno de la salud*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Merino, G. (2018). Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. *Realidad Económica*, 313, 9-40. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8379/pr.8379.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8379/pr.8379.pdf)
- Naclerio, A. y Trucco, P. (2015). Construir el desarrollo con políticas públicas: asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del programa sistemas productivos locales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 15(24), 33-65. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1851-37272015000100002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-37272015000100002)
- Narodowski, P. (2008). *La Argentina pasiva*. Buenos Aires: Prometeo.
- Narodowski, P. (2013). Economía Popular. *Realidad económica*, 279, 100-131. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2017/04/economia-popular.pdf>
- Narodowski, P. (2017). *Estudio comparado de diez sistemas de salud nacionales. Los diversos modelos de regulación, financiamiento,*

*aseguramiento, provisión y control. Entre la mayor responsabilidad estatal y las nuevas formas legales de la provisión.* Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2018/03/informe-paises-seleccionados.pdf>

- Narodowski, P. y Adriani, H. L. (2010). La importancia del evolucionismo en la economía, en la geografía económica, en los estudios del territorio y en las políticas de desarrollo. *Estudios socioterritoriales*, 8, 91-111. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/268685058> [La importancia del evolucionismo en la economía en la geografía económica en los estudios del territorio y en las políticas de desarrollo](https://www.researchgate.net/publication/268685058)
- Narodowski, P. y Panigo, D. (2009). El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía*, 75, 1-58.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (2012). *Geografía económica mundial actual (GEM). Un enfoque centro periferia*. Moreno: UNM Editora.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (2014). La complejización del comercio exterior en los países subdesarrollados: un objetivo difícil. En *Congreso de Economía Política Internacional. Universidad Nacional de Moreno*. Recuperado de <http://biblioteca.unm.edu.ar/documentos/repositorio/13080.pdf>
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post-convertibilidad. *Papeles de trabajo*, 1(2), 1-42. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/10/ortiz-y-schorr-la-rearticulacion-del-bloque.pdf>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2008). *Memoria del Estado de la Nación 2007*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>
- República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2011). *Memoria del Estado de la Nación 2010*. Recuperado de <https://>

[www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion](http://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion)

República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2014). *Memoria del Estado de la Nación 2013*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>

República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2016). *Memoria del Estado de la Nación 2015*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>

República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2017). *Memoria del Estado de la Nación 2016*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>

República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2018). *Memoria del Estado de la Nación 2017*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>

República Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. (2019). *Memoria del Estado de la Nación 2018*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion>

República Argentina. Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación. (2013). *Plan Nacional de ciencia, tecnología e innovación productiva. Argentina innovadora 2020*. Resumen ejecutivo para prensa. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_resumen\\_para\\_periodistas.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_resumen_para_periodistas.pdf)

República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2006). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2007*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2007>

República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación.

- (2010). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2011*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2011>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2014). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2015*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2015>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2016). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2017*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2017>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2017). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2018*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2018>
- República Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. (2018). *Presupuesto del Ministerio de Economía y Producción 2019*. Recuperado de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2019>
- República Argentina. Ministerio de la Producción de la Nación. (2012). *Plan Estratégico Industrial 2020*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- República Argentina. Ministerio de Producción de la Nación. (2016). *Programas de la Secretaría de Emprendedores y de la PyME*. Recuperado de <http://cpymepilar.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Sepyme-ProgramasEmprendedoresyPymes-FINAL-1.pdf>
- Rodrik, D. (2001). *The developing countries hazardous obsession with global integration*. Harvard University. Recuperado de <https://wcfia.harvard.edu/publications/developing-countries-hazardous-obsession-global-integration>

Qué tiene en la cabeza Mariano Mayer, el hombre de Macri, para que los emprendedores triunfen. (14 de diciembre de 2015). *Apertura.com*. Recuperado de <http://www.clavesdigital.com.ar/noticiasinterior.php?id=544>

Roura dijo que “Sepyme es parte de una política integral” 2010. (1 de julio de 2010). *Comercio y Justicia*. Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/pymes/roura-sepyme-es-parte-de-una-politica-integral-del-gobierno-nacional/>

Pymes recibieron más beneficios del Ministerio de Industria. (12 de mayo de 2010). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/2010/05/12/515972-pyme-recibieron-mas-beneficios-del-ministerio-industria/>

Cristina llamó al sector privado a invertir en tecnología. (12 de marzo de 2013). *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201303/10094-cristina-lanza-el-plan-nacional-de-ciencia-argentina-innovadora-2020.html>



---

**Tercera parte**  
Relaciones de la industria  
con otros sectores económicos

---



# Territorio y estructura productiva del sector hortícola en el cinturón hortícola platense: Una mirada desde la utilización de insumos industriales

*Nicolás Andrada*

## **Introducción**

En este capítulo se analiza la relación entre el territorio y la industria en el cinturón hortícola platense (CHP), localizado en el territorio periurbano del Gran La Plata (periurbano platense), a partir de la incorporación de insumos industriales en la producción hortícola. Se indaga acerca del desenvolvimiento de la estructura técnico-productiva como uno de los componentes de la estructura agraria del cinturón, desde sus orígenes hasta la actualidad. Asimismo, se destacan las características territoriales resultantes.

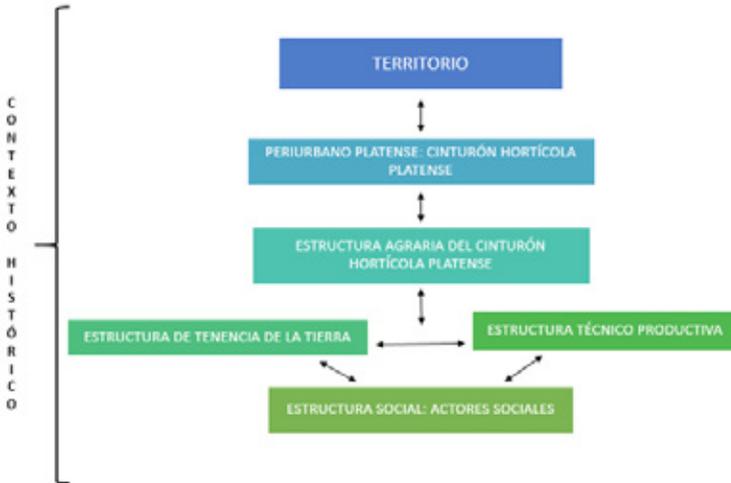
El estudio se realizó mediante una estrategia de triangulación metodológica aplicando tres técnicas: el análisis documental de investigaciones sobre la temática, la interpretación de imágenes satelitales y el análisis de datos estadísticos.

## **Territorio, periurbano y estructura agraria del cinturón hortícola platense**

De acuerdo con el marco teórico propuesto en el proyecto de investigación en el que se enmarca el libro, se entiende al territorio

como condición, instancia y resultado de procesos sociales y de relaciones entre actores que disputan por el dominio y la apropiación del espacio, en un contexto histórico determinado. El territorio es siempre una complejidad integrada por distintos aspectos interrelacionados (Laurelli y Finquelevich, 1990; Adriani, 2014). Sobre la base de esta definición se elaboró una esquematización operativa para analizar la temática

**Figura 1.** Esquema sobre las concepciones teóricas abordadas



**Fuente:** Elaboración propia.

En principio es fundamental comprender, tal como se hizo en Andrada (2018), que se analiza un territorio periurbano, el cual se concibe como un espacio material entre dos lógicas socioprodutivas inicialmente contrapuestas: rural y urbana. De este modo, toma aspectos característicos de las mismas y también genera particularidades endógenas a medida que se va constituyendo. Sus límites son difusos, ya que las lógicas urbanas presentan sobre todo dinámicas asociadas a la expansión, y es común el corrimiento de las actividades periurbanas

hacia límites rurales. Por último, este tipo de territorio responde a demandas de ambas lógicas, por lo que su principal característica es la de ser un espacio de producción destinado fundamentalmente a la ciudad y de servicios sobre todo para el ámbito rural. Es necesario resaltar que, a su vez, es un espacio de producción y servicios para sí mismo.

El periurbano platense incluye dinámicas agrícolas, industriales, residenciales y de servicios. Las dinámicas productivas más importantes están ligadas al sector hortícola para el abastecimiento del mercado interno, mientras que la floricultura cuenta con una escala orientada a la exportación. En este territorio el CHP comprende el área ocupada por la producción hortícola. Según distintos informes técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), dicho cinturón es el más importante de Buenos Aires y uno de los más relevantes del país.

En términos analíticos, el concepto elegido para comprender los vínculos entre el territorio y la industria es el de estructura agraria, ya que la utilización de insumos y las modalidades de producción empleadas son características explicativas del mismo. En primer lugar, se refiere, en términos estructurales, al “resultado de las relaciones políticas, económicas y sociales, en un contexto de instituciones y normas que históricamente han gobernado el acceso a y el uso de la tierra como recurso productivo” (González Rodríguez, citado en Arroyo, 1990, p. 151). Complementando dicha idea, este concepto permite analizar el “conjunto de posiciones sociales determinadas por diferentes magnitudes del control del recurso tierra” (Fernández Aguerre, 2002, p. 392).

La estructura agraria puede desagregarse en tres tipos de estructuras específicas: la técnico-productiva (que da cuenta de los vínculos entre el territorio y la industria), la de tenencia de la tierra y la estructura social.

Se entiende por estructura técnico-productiva al conjunto de recursos disponibles para producir y a la manera en que estos se inte-

relacionan en su uso. Desde fines del siglo XIX, tradicionalmente se producía en el CHP bajo la modalidad denominada “a campo”, que consistía sobre todo en la combinación del uso de la tierra, la fuerza de trabajo de los productores y la técnica de entutorar plantaciones, mediante insumos simples. En los años noventa del siglo XX comienza a desarrollarse una modalidad de producción denominada “bajo cubierta”, la cual sumaba a la fuerza de trabajo de los productores, ciertos factores técnicos de producción como un conjunto de insumos industriales vinculados a la instalación del invernadero, así como al mantenimiento de la producción dentro del mismo. En la actualidad se identifica una alternativa a la producción bajo cubierta, la llamada “producción agroecológica”, que consiste en la aplicación de prácticas de manejo de la producción sustentables desde el punto de vista ambiental, y que excluye el uso de ciertos insumos industriales como los agroquímicos.

La estructura de tenencia de la tierra es un componente fundamental de la estructura agraria del CHP, en la que hoy se destaca como modalidad de tenencia predominante el arrendamiento. Según datos de Blandi (2016), en los últimos años el 70% de los emprendimientos hortícolas del CHP presentan un régimen de tenencia por arrendamiento mientras que tan solo un 30% corresponde a la tenencia como propietarios. Datos oficiales anteriores del Censo Hortícola Florícola de la Provincia de Buenos Aires (Indec, 2005) ya daban cuenta de un incremento en la tenencia por arrendamiento, que llegaba al 55% en 2005. En el CHP este tipo de tenencia está vinculada a negocios de renta de la tierra dada su valorización por el avance de usos urbanos, y a su vez, fuertemente condicionada por la falta de cumplimiento de las regulaciones contractuales por parte del sector propietario de la tierra. Frente a esta situación los productores se enfrentan a la incertidumbre de su permanencia y consolidación en el territorio.

En cuanto a la estructura social, entendida como el conjunto de actores e interrelaciones vinculadas a la producción, se puede identi-

car a un amplio conjunto de actores, tanto individuales como colectivos. Se entiende que los actores sociales “son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (Pírez, 1995, p. 3); por lo tanto, construyen representaciones, formulan y ejecutan estrategias y pierden o acumulan poder. Como plantea Manzanal (2007), al construir estas tramas, los actores sociales entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política del espacio, y así desenvuelven acciones y construyen territorialidades. En la estructura productiva y social de la horticultura del periurbano platense participan distintos actores sociales: tanto los pequeños productores, vinculados e identificados con la agricultura familiar, como los medianos y grandes.

### **Breve historia del cinturón hortícola platense**

Desde sus inicios, “La Plata se diferenció de otras urbes porque su fundación previó una estricta planificación de las formas de ocupación del espacio, contemplando entre ellas un incipiente sector generador y abastecedor de alimentos frescos” (Garat, citado en García, 2016, p. 113). Existió una idea previa de distribución de usos del suelo en la ciudad y su área circundante, de acuerdo a la cual se asignaron los ámbitos norte y oeste para aquellas tierras productivas abastecedoras de alimentos frescos. Con el aporte de la sistematización histórica de García (2013) de los comienzos del CHP hasta los años noventa y a partir de los resultados propios de la investigación, se identificaron tres etapas históricas en la constitución del cinturón. Entre fines del siglo XIX y principios del XX comienza la primera etapa, a la que denominaremos “constitutiva”. La misma se inicia con un proceso asociado a la llegada de inmigrantes de larga tradición en este tipo de producciones, principalmente italianos y portugueses, en el contexto de la incorporación del país a la división internacional del trabajo como productor de materias primas. En la década del ‘40, a partir de

la consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se produjo en la región un aumento de las migraciones internas desde el campo a la ciudad y un segundo proceso de migraciones externas, sensiblemente inferior al anterior. Esto permitió que, paulatinamente, los productores comenzaran un proceso de capitalización, y se sentaran las bases para una nueva etapa histórica.

A partir de los años cincuenta comienza la segunda etapa, que García denomina de “consolidación”: aumento de la demanda de productos frescos a causa del crecimiento urbano; incremento de las migraciones internas y externas, sobre todo de países limítrofes; finalmente, el acceso a la tierra por parte de algunos productores. Más adelante, con la llegada de la Revolución Verde en los años setenta, se introdujeron una serie de componentes tecnológicos entre los que “se destacan las semillas híbridas, los sistemas de riego, los agroquímicos de síntesis en el control de plagas y enfermedades, los fertilizantes inorgánicos y la utilización de tractores de mayor potencia” (García, 2013, p. 101). Dichos insumos posibilitaron un aumento de la productividad y una mayor diversificación de la producción, lo que se materializó en un avance en la capitalización de los productores junto con la adopción de una estrategia productiva y comercial para dar respuesta a las demandas del mercado. A partir de los años noventa el CHP entra en un período de reconversión a través de la incorporación de tecnologías específicas que originan un segundo proceso de modernización. La tecnología más novedosa que comienza a consolidarse y expandirse en estos años es el invernadero<sup>1</sup>.

Simultáneamente empieza un muy importante crecimiento en el número de inmigrantes de origen boliviano que se instalan en las zo-

---

<sup>1</sup> “un recinto delimitado por una estructura de madera o de metal, recubierta por vidrio o cualquier material plástico de naturaleza transparente, en cuyo interior suelen cultivarse hortalizas y plantas ornamentales en épocas durante las cuales las condiciones climáticas externas no permitirían obtener el producto deseado (Iglesias, 2006, p. 3).

nas hortícolas de la provincia de Buenos Aires. En un principio, el rol de estos inmigrantes consistía en ofrecer su fuerza de trabajo como peones rurales<sup>2</sup> o medieros; pero con el tiempo muchos de ellos fueron convirtiéndose en productores. La combinación de las mejoras técnicas instauradas en los años setenta, con la implementación de los primeros invernaderos en los noventa y la mano de obra de los horticultores bolivianos, sentó las bases del comienzo de una nueva etapa histórica en el sector.

A partir de 2005 puede reconocerse una tercera y última etapa, llamada “hegemónica”. Esta se caracteriza por el incremento exponencial del uso de invernaderos, que llegan a ocupar el 80% de la superficie del CHP en el año 2017 (Miranda, 2017). Como se señaló, el invernadero requiere para su construcción de insumos industriales como nylon, madera y metal, y, por otra parte, una serie de insumos más complejos utilizados para el desarrollo y mantenimiento de la producción: sistemas de riego, de calefacción y de ventilación, semillas transgénicas y agroquímicos. Respecto a los horticultores bolivianos, el pasaje de muchos de ellos de peones a productores se produjo mediante el arriendo de tierras o, en pocos casos, a través de la compra de las mismas. Un aspecto a destacar es que estos productores tienen altos grados de organización.

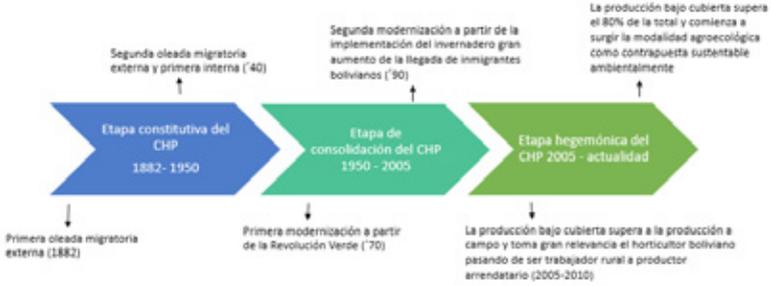
En la actualidad esta modalidad sigue siendo predominante. Sin embargo, ha sido fuertemente cuestionada dadas las problemáticas ambientales y sociales que genera. Frente a esto ha surgido la modalidad agroecológica que se está desarrollando como contracara de este modelo hegemónico, al que interpela sobre todo en cuanto a la relación del mismo con el ambiente.

En la **Figura 2** se presenta un esquema de las tres etapas identificadas y sus hechos más relevantes.

---

<sup>2</sup> Las principales actividades realizadas por los peones rurales eran temporales, asociadas a los procesos de cosecha o embalaje.

**Figura 2.** Esquema de las etapas históricas del cinturón hortícola platense



**Fuente:** Elaboración propia.

## Las tres modalidades de producción hortícola

En este apartado se analizan en profundidad las modalidades de producción existentes en el CHP: a campo, bajo cubierta y agroecológica, análisis que se realizará en el contexto de las etapas históricas que atravesó el cinturón: la constitutiva, la de consolidación y la hegemónica.

La modalidad de producción a campo (MPC) tiene sus orígenes en el inicio de la producción hortícola en La Plata. En líneas generales consiste en la utilización de una mayoría de insumos de características simples, fundamentalmente semillas (hasta los años setenta, cuando se convierten en un insumo complejo al ser transgénicas) y el entutorado. Este último es un sistema de técnicas para guiar tallos o sostener frutos, como en el caso del tomate; en sus comienzos se utilizaban cañas y en la actualidad existen algunos sistemas más complejos, como las mallas de polietileno. Generalmente esta modalidad productiva adopta un sistema de cultivos mixtos: en una parte de las quintas se plantan cultivos de toda estación y en otra se rota con los cultivos de otoño-invierno y primavera-verano. Asimismo, se cuenta con almácigos para algunos cultivos específicos. En cuanto a otros elementos necesarios para el desarrollo de la producción, se destacan herramientas como palas, azadas,

rastrillos, escardillos, plantadores, serruchos, tijeras, regaderas, estacas, hilos, cuchillos y carretillas. Este conjunto de insumos industriales es de producción simple; sin embargo, hay otro tipo de recursos más complejos utilizados en esta modalidad, vinculados a máquinas de labranza, sembradoras pequeñas y de transporte (los tractores, por ejemplo). Las máquinas de labranza y las sembradoras no eran muy utilizadas en la producción hortícola del CHP y en los casos en que sí se usaban solían alquilarse, incluso mediante tanteros<sup>3</sup>. En el caso de los tractores era común que fueran de los productores, particularmente de los propietarios.

A partir de los años setenta se comienza a modernizar la producción, ya que además de la incorporación de las semillas transgénicas se inicia el uso de agroquímicos para evitar la acción de plagas y malezas, o directamente destruirlas. Este “control químico” contribuye a la contaminación ambiental; impacta negativamente en la biodiversidad como también en la salud de la población. Se constata, entonces, cómo la MPC fue modernizándose y utilizando cada vez más insumos industriales y de mayor complejidad. La mayoría de la MPC fue suplantada por las producciones bajo cubierta y parte de las que continúan en la actualidad se caracterizan por la utilización de semillas transgénicas y agroquímicos, junto con el empleo de los insumos más básicos antes mencionados. Por otro lado, algunos productores de esta modalidad se han reconvertido hacia producciones agroecológicas.

A partir de los años noventa, con la llegada de los invernaderos, surge la modalidad de producción bajo cubierta (MPBC). Esta modalidad parte de algunas características de la MPC y le suma las asociadas a la cobertura en los cultivos, denominada invernadero o vidrieras según los productores. Utiliza dos insumos principales: la madera y el nylon. La madera es un insumo simple que se adquiere en las madereras de la zona. El nylon es un recurso más complejo y específico según el tipo de invernadero, que puede ser producido en la zona, provenir de otras regiones o ser importado. El requerido en la región

---

<sup>3</sup> Prestadores de servicios agropecuarios a través de maquinarias.

es polietileno de bajo espesor, con tratamiento anti rayos ultravioletas, que generalmente dura dos temporadas y tiene una mayor resistencia a las condiciones climáticas adversas. En las distribuidoras locales se pueden conseguir tres tipos: el normal, con un espesor de 100 micras (0,10mm) que tiene una duración promedio de ocho a diez meses; el de larga duración, que se mantiene en buenas condiciones por dos temporadas agrícolas y tiene un espesor de entre 150 y 200 micras (0,15 a 0,20mm); y el térmico, que dura de dos a tres temporadas, con un espesor generalizado de 200 micras (0,20mm).

Además de los insumos básicos para la construcción del invernadero, la MPBC requiere otros elementos para el mantenimiento de la producción, más complejos que las herramientas utilizadas en la MPC. Estos son los asociados a aplicadores de agroquímicos, sistemas de riego e incluso, en algunos casos, de calefacción y ventilación. De estos últimos, los sistemas de riego son los más complejos ya que llevan varios componentes industriales: un motor (bomba sumergible), mangueras y cabezales de dispersión (Waisman, 2014). Esta modalidad productiva comenzó a ser cuestionada a partir de la última década, por sus impactos sobre el ambiente, la contaminación química de los productos y las consecuencias de la misma en la salud de los productores y consumidores. Es así como surge la propuesta de la producción hortícola agroecológica como una alternativa sustentable a esta producción hegemónica.

La modalidad productiva agroecológica (MPA) plantea características antagónicas a la MPBC. La agroecología se entiende como “una oportunidad de integrar distintas dimensiones: ecológica, social, económica, política y tecnológica en el desarrollo del territorio” (Giobellina, citado en Migliorati, 2016, p. 226). Funciona mediante un conjunto de herramientas que se aplican con el fin de transitar hacia una agricultura orientada a la sustentabilidad ambiental y humana y hacia mayores niveles de autonomía por parte de los productores. Como plantea Marasas, Pérez, Cap, De Luca y Pérez (2012), esta modalidad ya no tiene como objetivo maximizar los rendimientos y la ganancia,

sino priorizar la optimización de la productividad del sistema a partir de mejorar el aprovechamiento de los recursos y obtener rendimientos suficientes para garantizar la calidad de vida de la familia productora. De este modo la agroecología apunta a un equilibrio donde no se pierda la sustentabilidad económica de la producción y se logre una sustentabilidad productiva y ecológica. Lo central en esta modalidad productiva es la ruptura con la dependencia de insumos industriales del modelo hegemónico, principalmente de los agroquímicos.

En la **Figura 3** se presenta una comparación entre las principales características de la MPBC y la MPA.

**Figura 3.** Comparación entre las modalidades de producción bajo cubierta y agroecológica

<b>Modalidad de producción bajo cubierta</b>	<b>Modalidad de producción agroecológica</b>
Maximiza ganancias	Optimiza la productividad del sistema.
Plantea una visión productivista de la actividad	Plantea una visión sistémica de la actividad
Depende de insumos industriales, principalmente de agroquímicos	Aprovecha los recursos propios del suelo y plantea una crítica a la dependencia de insumos industriales externos a la producción
Instaura una visión cortoplacista	Instaura una visión a largo plazo mediante la sustentabilidad
Se guía por procesos universales y estandarizados en cuanto a las técnicas de producción	Se guía por el conocimiento de las características de la actividad y la aplicación de técnicas y prácticas específicas para cada sistema, en varios casos ancestrales
Predomina una uniformidad de cultivos; en algunos casos se registran monocultivos	Predomina la alternancia de cultivos mediante la asociación de los mismos según sus características
No es sustentable con el ambiente y afecta la salud de los productores y consumidores	Es sustentable con el ambiente y no afecta a la salud de los productores y consumidores

**Fuente:** Elaboración propia con base en Marasas, Pérez, Cap, De Luca y Pérez (2012).

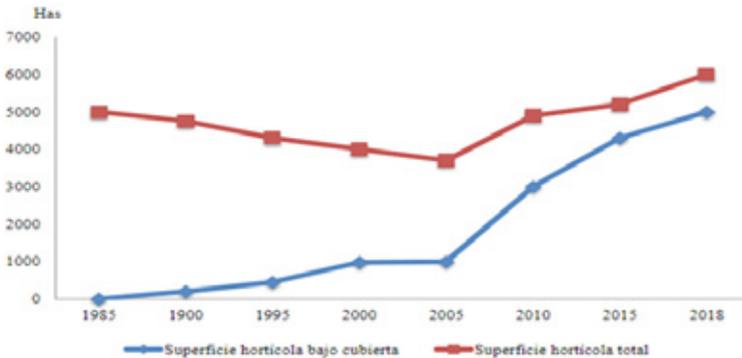
Es importante aclarar que las tres modalidades productivas pueden convivir en un mismo emprendimiento hortícola; de hecho, algunas hectáreas del CHP comparten diferentes tipos. Estos casos se denominan *modalidades mixtas*, y en ellos se destaca mayoritariamente la convivencia entre la MPC y la MPBC.

## A modo de conclusión: Principales características territoriales de la actividad

El CHP fue transitando diferentes modalidades productivas con distintas características. En la actualidad cuenta con cerca de 6 mil hectáreas de producción hortícola, de las cuales 5 mil utilizan la MPBC, una cifra cercana a las mil aún mantiene una MPC y, según datos aportados en los debates de las Jornadas de Agricultura Familiar de la Universidad Nacional de La Plata en el año 2018, solo unas cien corresponderían a la MPA, llevada a cabo por unas 10 familias.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la evolución de la MPBC como la modalidad que ha experimentado mayor crecimiento.

**Gráfico 1.** Evolución de la superficie hortícola producida mediante la modalidad bajo cubierta



**Fuente:** Andrada (2018).

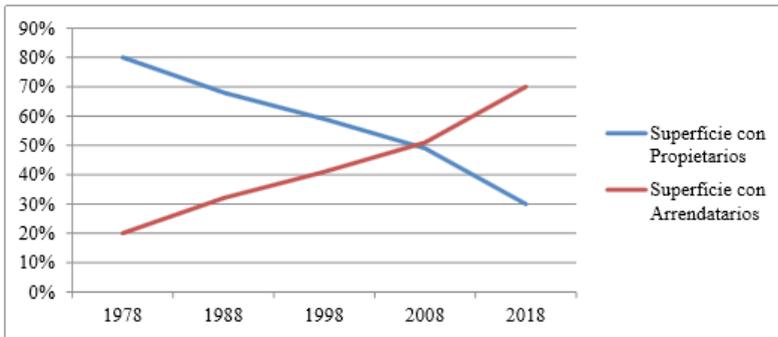
A partir del análisis del desenvolvimiento productivo de cada modalidad y de las particularidades de cada una de ellas a lo largo de los períodos históricos determinados, podemos identificar y comprender una serie de características que fue adquiriendo el territorio asociado a la CHP.

En primer lugar, en todas las etapas analizadas y bajo cualquiera de las modalidades de producción, el CHP se presenta como componente fundamental de la organización territorial del Gran La Plata, ya que este abastece de productos frescos a la región durante todo el año, así como accede a comerciar también con otros mercados del Área Metropolitana de Buenos Aires. Por lo tanto, la estructura agraria siempre estuvo orientada a diferentes medidas para aumentar la productividad del cinturón.

En segundo lugar, el desarrollo del CHP estuvo a cargo de una estructura social con un alto número de inmigrantes —las migraciones transoceánicas de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las migraciones internas y de países limítrofes de los años cuarenta y el incremento las migraciones de trabajadores bolivianos en los últimos 25 años— lo que le brinda una importante dimensión cultural al territorio

En tercer lugar, el CHP ha presentado una estructura de tenencia de la tierra heterogénea, con importantes cambios. En la actualidad es un territorio trabajado mayoritariamente por arrendatarios. En el **Gráfico 2** se muestra la ocupación de las tierras del CHP a partir del año 1978.

**Gráfico 2.** Distribución de la superficie productiva del Cinturón Hortícola Platense según propietarios y arrendatarios



**Fuente:** Elaboración propia basada en Andrada (2018).

En cuarto lugar, y en respuesta al objetivo planteado de indagar acerca de la relación entre territorio e industria, la utilización de insumos industriales siempre ha sido un componente a destacar en el CHP. Sin embargo, la introducción de distintas tecnologías, que comenzaron siendo relevantes en la MPC, se potenciaron en la MPBC —puntualmente con el caso de los invernaderos, los agroquímicos y las semillas transgénicas—, complejizaron la ocupación y uso del territorio e incrementaron su dependencia de insumos industriales. En las **Imágenes 1, 2, 3 y 4** se presentan dos comparaciones entre los sectores suroeste y noroeste del CHP, donde se resalta con rojo la utilización de invernaderos correspondientes a la MPBC durante un período de 14 años.

**Imagen 1.** Cinturón hortícola platense. Área suroeste. Año 2003



**Fuente:** Elaboración propia, basada en Google Earth.

**Imagen 2.** Cinturón hortícola platense. Área suroeste. Año 2017



**Fuente:** Elaboración propia, basada en Google Earth.

**Imagen 3.** Cinturón hortícola platense. Área noroeste. Año 2003



**Fuente:** Elaboración propia, basada en Google Earth.

**Imagen 4.** Cinturón hortícola platense. Área noroeste. Año 2017



**Fuente:** Elaboración propia, basada en Google Earth.

En la actualidad el CHP se puede caracterizar como un territorio muy complejo en términos de insumos industriales utilizados, ya que la MPBC abarca 5 mil de las 6 mil hectáreas en producción. Sin embargo, en términos cualitativos hay que resaltar también dos co-

existencias que contribuyen a la complejidad analítica del territorio. En primer lugar, como ya se dijo, dicha modalidad hegemónica de producción bajo cubierta coexiste en el territorio con casos actuales de MPC y de MPA, esta última en menor proporción e incipiente. En segundo lugar, la MPA, a pesar de tener una relevancia cuantitativa hoy muy escasa, cuestiona fuertemente la relación entre territorio e industria establecida por las otras dos modalidades analizadas, ya que propone una reconversión de la producción, manteniendo la productividad pero sin depender de insumos industriales externos al sistema, con la excepción en ciertos casos de la utilización de invernaderos.

Por último, se arriba a la conclusión general de que el territorio asociado al CHP está dominado por una producción de tipo rural. No obstante, dicha producción se encuentra muy industrializada al demandar una gran cantidad de insumos de ese origen. A su vez, dentro de esta generalidad asociada de manera estrecha a la MPBC existen particularidades vinculadas a otras modalidades productivas; fuertes rasgos culturales del territorio; una estructura social heterogénea; un tipo de tenencia de la tierra según la cual los productores aparecen como arrendatarios y no como propietarios; dinámicas productivas nocivas para el ambiente, entre otras. Estas particularidades hacen del CHP un territorio fuertemente atravesado por diversas conflictividades.

## **Referencias bibliográficas**

- Adriani, H. L. (2014). *El sector industrial del Gran La Plata en la posconvertibilidad*. Ponencia presentada en III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy. Recuperado de <https://www.academica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/2>
- Andrada, N. (2018). *Análisis de los conflictos territoriales asociados a la percepción de la producción hortícola bajo cubierta por parte*

- de los actores sociales en el periurbano platense* (Tesis de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina. Recuperada de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1519>
- Arroyo, M. (1990). Sobre el concepto de estructura agraria. *Revista Geográfica*, 112, 141-152.
- Blandi, M. (2016). *Tecnología del invernáculo en el Cinturón Hortícola Platense: análisis de la sustentabilidad y los factores que condicionan su adopción por parte de los productores* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP. La Plata, Argentina.
- Fernández Aguerre, T. (2002). Cambios en la estructura agraria del Uruguay entre 1951 y 2000: una aproximación descriptiva desde la distribución de la tierra. *Estudios Sociológicos*, 10(2), 387-424.
- García, M. (2013). Inicios, consolidación y diferenciación de la horticultura platense. En *Globalización y agricultura periurbana en Argentina*. Buenos Aires: Flacso. (Serie monografías, 1).
- García, M. (2016). Capacidad competitiva y dinamismo en la horticultura de La Plata interpretada desde el enfoque basado en los aglomerados de empresas. *Huellas*, 20, 100-124.
- Iglesias, N. (2006). Producción de hortalizas bajo cubierta: Estructuras y manejo de cultivo para la Patagonia Norte. *Boletín de Divulgación Técnica*, 49. Recuperado de [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_produccion-de-hortalizas-bajo-cubierta\\_2006.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_produccion-de-hortalizas-bajo-cubierta_2006.pdf)
- Indec. (2005). *Censo Hortícola Florícola de la Provincia de Buenos Aires (2005)*.
- Laurelli, E. y Finkelievich, S. (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados, América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, XXIII(84), 191-223.
- Miranda, M. (2017). *Superficie de cultivo bajo cubierta en el Gran La Plata, análisis espacial con Sistemas de Información Geográfica*

- SIG. Ponencia presentada en Jornadas Periurbanos hacia el consenso, Córdoba, Argentina.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Comps.). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto* (pp.15-50). Buenos Aires: Ciccus.
- Marasas, M., Pérez, M., Cap, G., De Luca, L. y Pérez, R. (2012). *El Camino de la Transición Agroecológica*. Buenos Aires: INTA.
- Migliorati, M. (2016). Agroecología, una alternativa viable. *RIA. Revista de investigaciones agropecuarias*, 42(3). Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-23142016000300002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-23142016000300002)
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 8-14.
- Waisman, M. A. (2014). *La intensificación del modelo productivo hortícola y sus implicancias en la dinámica territorial periurbana platense*. Ponencia presentada en XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, Argentina.



# Relaciones entre la producción manufacturera y el turismo rural: Estudio de caso en un pueblo turístico de la provincia de Buenos Aires

*Fernando Pablo Navarro*

## **Introducción**

El turismo, una actividad tradicionalmente relacionada en nuestro país con áreas litorales y destinos puntuales, se ha ampliado y diversificado hasta transformarse en una actividad de suma importancia.

Si bien continúa siendo relevante su desarrollo en torno a destinos tradicionales, existen nuevas modalidades turísticas que están en pleno crecimiento, muchas de ellas relacionadas con la cultura, tanto en los espacios urbanos como en los rurales. En este contexto, el turismo rural presenta particular interés debido a su expansión en los últimos años y por tratarse de una actividad objeto de política pública. En la provincia de Buenos Aires numerosos pueblos han sabido tomar la actividad turística y hacerla propia, varios por necesidad, ya que la desaparición del ferrocarril golpeó fuertemente a los productores locales, que vieron en el turismo una alternativa válida. Otros, como opción de diversificación económica, combinando la actividad turística con la labor productiva manufacturera local, en particular las ramas de elaboración de alimentos y bebidas, las que por su parte tienen estrecha vinculación con el sector primario. En varios de estos pueblos, diversos

organismos de gobierno nacional, provincial y municipal desarrollan programas tendientes a fortalecer dicha alternativa.

En este capítulo, que está basado en un trabajo anterior (Adriani y Navarro, 2017), se abordan las relaciones que se establecen entre territorio, turismo y actividades productivas manufactureras en localidades de la provincia de Buenos Aires incluidas en el programa Pueblos Turísticos de la Subsecretaría de Turismo provincial. Se presenta como estudio de caso la localidad de Uribelarrea, en el partido de Cañuelas. Este pueblo se caracteriza por una submodalidad turística que es el turismo gastronómico, actividad que ha generado efectos en el mercado de trabajo y en productores locales, los que se han visto favorecidos con la demanda y el consumo de sus productos.

La metodología adoptada es la de estudio de caso intrínseco: es el caso el que, una vez definido “concentra toda la atención investigativa orientada a un análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones” (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 238).

Para el relevamiento y análisis de la información se utilizaron fundamentalmente técnicas cualitativas: trabajo de campo mediante observación directa, entrevistas a informantes calificados y análisis bibliográfico y documental. También se emplearon técnicas de recopilación y análisis de información documental y estadística (censos nacionales y series estadísticas de organismos públicos).

## **Presupuestos del trabajo**

El concepto de territorio ha complejizado su significado en la geografía y las ciencias sociales: ya no es entendido como el sustrato físico de la población, ni se limita a la proyección espacial del poder del Estado. Como señala Da Costa “la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio” (citado en Blanco, 2007, p.

40). Para Laurelli y Finquelievich, territorio es tanto “el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son, a su vez, modificados por el mismo” (1990, p. 15).

Desde esta perspectiva, el espacio es la dimensión material natural y construida del territorio. Según Massey (2012), es producto de interrelaciones, es esfera de la posibilidad de existencias de la multiplicidad y siempre está en proceso de formación, nunca acabado. De este modo, se constituye a través de las interacciones de distintas trayectorias que coexisten en las prácticas sociales, las que, por definición, deben realizarse en él.

El territorio puede entenderse entonces como condición, momento y resultado de procesos y relaciones entre actores sociales. Como señala Pérez, los actores “Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (1995, p. 3). Construyen representaciones, formulan y ejecutan estrategias y pierden o acumulan poder. De acuerdo con Manzanal (2007), los actores construyen tramas que entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política del espacio, desarrollando así acciones y construyendo territorialidades.

Desde este enfoque multidimensional del territorio, además de indagar las relaciones entre turismo rural, actividades económicas y espacio, este estudio aborda también su articulación con las identidades locales, los conflictos entre actores y las políticas públicas.

En un trabajo anterior (Navarro y Thiel Ellul, 2005) se define el turismo en el ámbito rural como un conjunto de actividades que se desarrollan en dicho entorno, exceden el mero alojamiento, pueden constituirse para los habitantes del medio en una fuente de ingresos complementarios a los tradicionalmente dependientes del sector primario, y se convierten en un rubro productivo más de la empresa

agropecuaria (Organización Mundial de Turismo, OMT).<sup>1</sup> El turismo rural puede plantearse entonces como una actividad posible para potenciar el desarrollo de la localidad, básicamente porque se relaciona e interactúa con el medio, agregando valor a los recursos locales y provocando a su vez la reconversión productiva del territorio y la generación de nuevas actividades.

Para Wyss (citado en Navarro y Thiel Ellul) el turismo rural permite:

a) diversificar la producción; b) crear empleo y fomentar el arraigo rural; c) brindar oportunidades laborales para la mujer y los jóvenes; d) revalorizar el patrimonio cultural; e) revalorizar el patrimonio ambiental y el entorno físico; f) mejorar la comercialización de productos primarios y agregar valor; g) fomentar el asociativismo; h) incorporar diversos tamaños de establecimientos; i) ampliar la oferta turística y agregar valor a la existente; j) realizar nuevas inversiones; k) revalorizar a las personas vinculadas con el medio rural; l) contribuir al desarrollo local (2005, p. 3).

Por su parte, De Souza plantea que el turismo rural es “una práctica socioeconómica que consume y [re]produce espacios geográficos agropecuarios con profundas implicaciones en la dinámica socio-espacial, pues engendra cambios en las relaciones campo-ciudad y capital-trabajo” (2012, p. 7). Es decir, produce nuevas prácticas y significados en los territorios y en particular en las actividades agropecuarias y en las relaciones entre los actores rurales. El turismo rural genera así nuevos circuitos de excedente económico, dando oportunidad al surgimiento, revalorización y expansión de actividades manufactureras a cargo de actores que ya las realizan en el lugar, de aquellos que son originarios del sitio, pero realizaban otras actividades y/o de nuevos

---

<sup>1</sup> Debe precisarse la diferencia entre turismo y excursionismo, la que está dada fundamentalmente por el pernocte en el destino: el excursionista no lo hace, realiza un viaje por el día. En Uribelarrea el excursionismo es dominante, ya que la localidad solo cuenta con un par de hospedajes de reciente apertura.

actores provenientes de otros lados. El turismo rural produce impactos en una extensa red de relaciones y, de este modo, subordina y es subordinado en la cadena productiva local y regional. “El turismo rural perfecciona, suplanta y re-significa los elementos del campo, recibe una devastadora urbanidad (fuerzas externas) y alimenta y refuerza las ruralidades (el lugar)” (De Souza, 2012, p. 10). Así, estos procesos generan conflictos entre los actores y permiten visualizar en el territorio el movimiento de las contracciones entre “lo viejo” y “lo nuevo”, “lo externo” y “lo interno” (Santos, 1996).

En Argentina el turismo fue una de las actividades que experimentó mayor crecimiento a partir del año 2003, favorecido inicialmente por la devaluación del tipo de cambio, sustentado en las diferentes regiones por la combinación de atractivos naturales, una oferta cultural diversa y un equipamiento hotelero y de servicios significativo. El país clasifica como el segundo destino turístico internacional en América Latina, después de México, y primero en América del Sur con 6.705.000 llegadas turísticas (Organización Mundial del Turismo, 2018). Considerando el turismo doméstico, en 2017 se contabilizaron 54,08 millones de visitantes, de los cuales 30,37 millones fueron turistas y 23,71 millones excursionistas. Entre 2006 y 2017 se registró un incremento significativo: los turistas aumentaron en un 48,5% y los excursionistas en un 36,2% (República Argentina. Ministerio de Turismo de la Nación, 2018). En el caso de los turistas es destacable el aumento de los extranjeros: en 2006 representaban el 7%, mientras que en 2017 daban cuenta del 13,6% (República Argentina. Ministerio de Turismo de la Nación, 2018).

La visita a las zonas rurales es uno de los principales destinos no tradicionales para los excursionistas y los turistas internos: en la primera mitad de 2018 los diferentes lugares recibieron 618 mil excursionistas y 329 mil turistas. El interior de la provincia de Buenos Aires es la zona con mayor cantidad de excursionistas y turistas (48%) (República Argentina. Ministerio de Turismo de la Nación, 2018), proce-

dentes sobre todo del Gran Buenos Aires. Además, la región mostró un aumento de excursionistas y turistas con estadías cortas más alto que el promedio nacional, que creció de 29,8% en 2006 a 40% en 2014 (República Argentina. Ministerio de Turismo de la Nación, 2015). En este sentido, el Ministerio de Turismo de la Nación reconoce como uno de los principales factores del crecimiento a “los fines de semana largos” establecidos por la política pública nacional.

El incremento del turismo fue acompañado por políticas favorecedoras de la actividad en los distintos niveles de gobierno a través de planes, programas y diferentes acciones orientadas a promover los destinos según modalidades específicas. El turismo rural es una de dichas modalidades y ha cobrado importancia en las diversas regiones del país.

## **Políticas públicas y turismo: el programa Pueblos Turísticos**

El programa Turismo Rural convenido en el año 2000 por las entonces secretarías de Turismo y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, fue el que dio el principal impulso al crecimiento del turismo en zonas rurales. El programa contenía una serie de proyectos como los de Municipio Rural Turístico y Rutas Alimentarias Argentinas (Navarro y Schluter, 2010). A partir del año 2004, con la sanción de la Ley de Turismo N° 25.997/04, que establece a la actividad turística como política prioritaria de desarrollo, y a la jerarquización de la Secretaría de Turismo como ministerio, el turismo rural cobra una relevancia mayor.

Paralelamente, en la Provincia de Buenos Aires se impulsa la actividad a través de la sanción de la Ley Provincial de Turismo N° 14.209/10. La Subsecretaría de Turismo dependiente del Ministerio de la Producción es el organismo de aplicación de la misma. Los principios de la ley son: el turismo como derecho sociocultural, la sustentabilidad, la protección del patrimonio natural y cultural, la calidad y la

competitividad, el fomento de la actividad turística, la profesionalización del sector, la accesibilidad de todas las personas, la transversalidad de la actividad promoviendo la coordinación gubernamental y la protección al turista.

La Subsecretaría implementa la política turística mediante diversos programas, entre ellos el de Pueblos Turísticos. Este programa, iniciado en 2008, se creó con el propósito de promover el desarrollo de pequeñas localidades de la provincia a través de la incorporación del turismo a las actividades existentes, a fin potenciar las posibilidades de los productores locales, y de incentivar actividades y emprendimientos turísticos sostenibles a fin de generar identidad, fuentes de empleo, recursos genuinos y favorecer el arraigo. Vinculado con ello se propone desarrollar la incorporación de eslabones de cadenas de producción local y regional proveedoras de bienes y servicios pertenecientes a otros sectores de la economía. En este sentido, los objetivos del programa coinciden con los lineamientos de la OMT y aquellos que destaca Wyss (citado en Navarro y Thiel Ellul, 2005) para el turismo rural.

Es necesario señalar que el programa tiene una orientación hacia el cooperativismo y el fortalecimiento comunitario. En palabras de su responsable institucional:

Este turismo es distinto al tradicional, porque se organiza de diferente manera. Se hace de abajo hacia arriba y las inversiones y la planificación se realiza con los habitantes. En el tradicional vienen los inversores y ponen los hoteles, los restaurantes y se arma el destino turístico. De esta manera lo que proponemos es una actividad que tiene dos conceptos claves: la sustentabilidad y la equidad y la forma de organización es la que garantiza esos dos conceptos (Ansol, 2 de enero de 2019).

El programa ha asistido a pequeñas localidades rurales (de menos de 2 mil habitantes), litorales, serranas o insulares que poseen atracti-

vos turísticos potenciales o explotados y que manifestaron su voluntad de desarrollar actividades y emprendimientos turísticos. Se estructuró en cinco subprogramas articulados y complementados en una estrategia que fortalece la implementación de propuestas turísticas. Cada uno de estos subprogramas se compone de las siguientes acciones: relevar, capacitar, desarrollar, promocionar e integrar. Entre las distintas acciones surgidas del programa se pueden mencionar la capacitación a productores locales, el aporte de señalética para las localidades y la promoción de los pueblos a escala local, provincial, nacional e internacional a través de diferentes medios. Asimismo, ha contribuido a la obtención de financiamiento para equipamiento turístico del pueblo y créditos para maquinaria de los emprendimientos. Actualmente el programa se encuentra detenido, sin financiamiento, y solo lleva a cabo algunas actividades de promoción.

El número de localidades de la provincia incluidas en el programa asciende a 23,<sup>2</sup> entre las que se encuentra Uribelarrea.

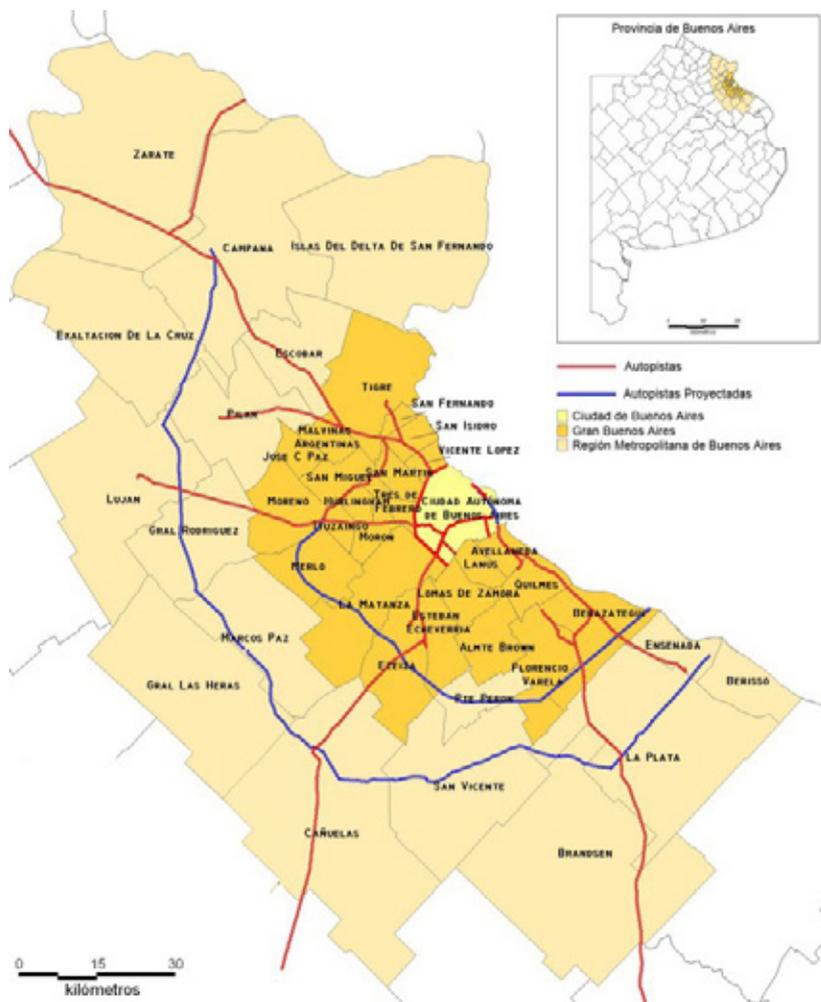
## **Estudio de caso: turismo y producción manufacturera en Uribelarrea**

Uribelarrea es una localidad ubicada en el Municipio de Cañuelas, en el borde sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se sitúa en la franja de contacto entre el Gran Buenos Aires y el interior de la provincia, hecho que ha convertido a Cañuelas, —la localidad cabecera del municipio— en un nudo de comunicaciones viales y de transporte.

---

<sup>2</sup> Los pueblos se encuentran distribuidos en prácticamente todo el territorio de la provincia de Buenos Aires. Ellos son: Carlos Keen, Escalada, Uribelarrea, Santa María, Isla Santiago, Villa Lía, Azcuénaga, Vuelta de Obligado, Gouin, Gardey, Villa Pardo, Copetonas, La Paz Grande y La Paz Chica, Pipinas, Villa Loguercio, San Agustín, Mechongué, Saldungaray, Bahía San Blas, Garré, Santa Coloma y Villa Ruiz. En ellos se registra una desigual implementación de los componentes del programa.

### Mapa 1. Cañuelas en la RMBA



**Fuente:** Extraído de Vecslir y Ciccolella (2011).

La población del municipio asciende a 52 mil habitantes (Indec, 2010). La ciudad de Cañuelas concentra el 57% de la población del partido, los pueblos rurales de Alejandro Petión, Máximo Paz, Gobernador Udaondo, Santa Rosa, Vicente Casares y Uribelarrea agrupan el

35% y la población rural dispersa reúne el 8% restante. La población de Uribelarrea es de 1.300 habitantes (Indec, 2010).

**Mapa 2.** Municipio de Cañuelas



**Fuente:** Extraído del sitio Web de la Municipalidad de Cañuelas  
<https://www.canuelas.gov.ar/>

En el Municipio de Cañuelas se desarrollan actividades primarias, secundarias y terciarias. Se destaca principalmente por la actividad

ganadera y por los productos alimenticios derivados de ella. En esto jugó un papel preponderante la historia de la zona como área lechera. En los últimos años se han incorporado diversos establecimientos industriales a partir de políticas de promoción.

El espacio productivo rural de Uribelarrea formó parte de una importante cuenca lechera. Los tambos que se ubicaron proveían a la empresa La Martona, situada en la localidad de Vicente Casares. Las transformaciones del sector lácteo —fundamentalmente la concentración de la producción en grandes empresas— llevaron al deterioro de la pequeña producción, ocasionando el cierre de tambos y de establecimientos industriales vinculados a ellos. Por otra parte, en la última década, el espacio rural que rodea Uribelarrea ha experimentado un importante crecimiento de loteos para segundas residencias y urbanizaciones cerradas. Este proceso se debe fundamentalmente a la suburbanización de los sectores de medios y altos ingresos de la RMBA.

Uribelarrea se destaca en la actualidad por la actividad ganadera y la elaboración de productos alimenticios derivados, como dulces, productos lácteos y chacinados. En este perfil productivo ha tenido un papel relevante la Escuela Agrotécnica Don Bosco perteneciente a la comunidad salesiana, la que da una impronta significativa al pueblo y a sus relaciones con la RMBA, en razón de que recibe alumnos de localidades ubicadas en dicha región y debido a que varios de sus egresados encuentran inserción laboral en el área o han radicado emprendimientos productivos y comerciales vinculados a la actividad turística de la localidad. La escuela agrotécnica es a la vez centro de producción de alimentos a partir de insumos propios: miel, productos lácteos, dulces, embutidos, fiambres. Cuenta con un punto de venta que es también boca de salida de productos elaborados en otras escuelas salesianas. Las ventas se realizan en el mismo establecimiento educativo, que recibe contingentes de excursionistas y turistas. Un aspecto a mencionar es que ha sido calificada como destino en la página especializada *Tripadvisor*.

En los últimos años se ha sumado a la actividad productiva de la localidad la elaboración de bebidas: cerveza artesanal “La Uribeña” y más recientemente vino. En ambos casos los emprendimientos cuentan con puestos de venta en establecimientos gastronómicos del pueblo.

Todos estos elementos —tradición y paisaje rural, ubicación de Cañuelas como intersección de redes de comunicaciones de dos espacios regionales diferenciados, proximidad al aglomerado urbano de la RMBA, producción gastronómica local, recepción de nuevos pobladores pertenecientes a sectores de medianos y altos ingresos— han contribuido a que Uribelarrea disponga de condiciones para convertirse en destino acorde a las nuevas modalidades del turismo y el excursionismo, y actividades que refuerzan las condiciones que las posibilitaron. La incorporación de Uribelarrea al programa Pueblos Turísticos fortaleció esta dinámica, ya que permitió que los productores contaran con asistencia técnica, capacitación, visibilidad y apoyo financiero para sus emprendimientos.

La organización de la oferta turística local está a cargo de dos actores principales: el Municipio de Cañuelas, a través de la Dirección de Turismo, y la Asociación de Turismo de Uribelarrea, por el sector privado. Esta asociación, que incluye a un porcentaje importante de los actores locales vinculados a la actividad, ha generado la marca local *Uribe pueblo natural*, que busca su posicionamiento en el mercado y la complementación de las actividades turísticas, manufactureras, agrarias, comerciales y de servicios.

Las actividades recreativas y turísticas promovidas desde la Dirección de Turismo son:

- Fiestas populares: “Fiesta Nacional de la Picada y la Cerveza”. Se realiza desde el año 2009 durante dos días en el mes de octubre; es coorganizada con la Asociación de Turismo. Surgió con el propósito de promocionar al pueblo como destino turístico y exponer y comercializar la producción artesanal local, tanto de las pymes de Uribelarrea

rea y Cañuelas como de productores de cerveza artesanal de otras localidades del país. Se desarrolla en un predio de la asociación tradicionalista local y la asistencia en los dos días de duración se estima en unos 50 mil visitantes.

- Corredor gastronómico: Conformado fundamentalmente por establecimientos que ofrecen parrilladas, localizados en Uribelarrea, en la ciudad de Cañuelas y en la Ruta Nacional 205. Existen proyectos para conformar un corredor más amplio con ciudades vecinas, como Lobos.

- Localidades: Se promueven los atractivos históricos y naturales de Uribelarrea, de los pueblos Gobernador Udaondo, Máximo Paz, Vicente Casares, Alejandro Petión y del casco urbano de la ciudad de Cañuelas.

Como puede observarse, estas políticas están construyendo al territorio de Uribelarrea como destino turístico, un espacio con una multiplicidad de actores con diferentes trayectorias, que se combinan a través de fiestas populares, actividades recreativas rurales, producción, degustación y consumo de productos alimenticios locales, fabricación y venta de souvenirs. Además, el destino se presenta como complemento con recorridos fotográficos, proyecciones de cine, y cuenta con un museo a escala local en el edificio de la vieja estación de ferrocarril. Uribelarrea es hoy un destino fundamentalmente de excursionismo; hace poco tiempo se ha instalado una posada, lo que permite ampliar las actividades hacia el turismo propiamente dicho.

## **Consideraciones finales**

En diferentes pueblos de la provincia de Buenos Aires la actividad turística ha reactivado económicamente a las localidades que sufrieron crisis con el cierre del ferrocarril. En varias de ellas se ha producido el asentamiento de nuevos habitantes motivados por las oportunidades que brinda el turismo rural, y se ha detenido en parte la migración de jóvenes en busca de trabajo en espacios urbanos. Sin embargo, este proceso es fuente de conflictos, producto del crecimiento y la intensidad de usos asociados a él.

En el caso de Uribelarrea, se está configurando un territorio que es tanto resultado como producto de la expansión de la actividad turística. Esto se concreta en las diferentes acciones de la política turística provincial y local que se implementan y en la radicación de emprendimientos que desarrollan la actividad manufacturera de alimentos y bebidas que establecen vínculos entre las actividades primarias y turísticas, hecho que promueve la diversificación de la producción local.

La interrelación entre el sector privado y el sector público en sus escalas local y provincial ha marcado diferentes dinámicas: unas favorecedoras del crecimiento económico local, otras de tensión entre los nuevos actores que llegan a Uribelarrea y aquellos vinculados a las actividades tradicionales, quienes entienden que la identidad local se ve agredida por las nuevas inversiones y actividades. En esto se destaca la rearticulación espacial que se genera al incrementarse las relaciones con la RMBA, ámbito del que proceden varios de los nuevos emprendedores y los principales contingentes de excursionistas.

El enfoque multidimensional del territorio adoptado en este libro permite complejizar los procesos económicos en su dimensión espacial así como las políticas públicas y las acciones consecuentes, ya que interroga a dichas políticas en términos de si sólo se limitan a promover el crecimiento económico sectorial o de ciertos actores sin contemplar la dinámica y los conflictos de la sociedad, o si se trata de políticas integrales de cambio cualitativo de las condiciones del territorio y del nivel de vida de la población. En el caso de estudio se han podido observar dinámicas contradictorias entre los nuevos actores vinculados al turismo rural y la comunidad, que basa su economía en las actividades tradicionales y en las prácticas comunitarias instituidas.

Por tanto, a partir de este trabajo podemos formularnos varias preguntas, entre ellas, si el turismo es un verdadero motor para la diversificación productiva y el crecimiento de la actividad industrial a escala local o es solo un “negocio” momentáneo. Y, por otro lado, si los pueblos rurales podrán conservar sus características identitarias sin

ser modificadas por la actividad turística, por la transformación de un territorio en destino turístico, su “turistificación”.

## Referencias bibliográficas

- Adriani, L. y Navarro, F. (2017). Territorio, turismo rural y producción industrial. Estudio de caso en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En *Actas del VI Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas*. Universidad Nacional del Nordeste.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En M. V. Fernández Caso y R. Gurevich (Coords.), *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas* (pp. 37-64). Buenos Aires: Biblos.
- De Souza, E. A. L. (2012). Relación ciudad-campo y turismo rural. Ensayos teórico-metodológicos. *Estudios y perspectivas en turismo*, 21(1), 1-19.
- Indec. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Laurelli, E. y Finkelievich, S. (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados, América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, XXIII(84), 191-223.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbamer (Comps.), *Territorios en Construcción. Actores, tramas y Gobierno, entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-50). Buenos Aires: CICCUS.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: EMECE.
- Massey, D. (2012). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En A. Albert y N. Benach, *Un sentido global del lugar* (pp. 156-181). Barcelona: Icaria.

- Navarro, F. y Schluter, R. (2010). El turismo en los pueblos rurales de la Argentina ¿es la gastronomía una opción para el desarrollo? *Estudios y perspectivas en turismo*, 19(6), 909-929.
- Navarro, F. y Thiel Ellul, D. (2005). Desarrollo, impacto y sostenibilidad del turismo gastronómico en el ámbito local. El caso de Tomás Jofré, provincia de Buenos Aires. En *Actas del 5.º Congreso Latino-Americano de Investigación Turística. São Paulo, Brasil*.
- Organización Mundial del Turismo. (2018). Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2018. Recuperado de <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419890>
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 8-14.
- Provincia de Buenos Aires. (2010). *Ley Provincial de Turismo 14.209*. Boletín Oficial.
- República Argentina. Ministerio de Turismo de la Nación. (2015). *Anuario Estadístico de Turismo 2014*. Recuperado de <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/documentos/descarga/23159f5b7fe5ce98ad77fdc94bbe4be7b31c6f37.pdf>
- República Argentina. Ministerio de Turismo de la Nación. (2018). *Estadísticas de Turismo*. Recuperado de <https://www.yvera.tur.ar/estadistica/>
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-tau.
- Vecslir, L. y Ciccolella, P. (2011). Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de geografía Norte Grande*, 49, 63-78.
- Pueblos bonaerenses: una novedosa oferta del turismo cooperativo y comunitario. (2 de enero de 2019). *Ansol*. Recuperado de <http://ansol.com.ar/2019/01/02/pueblos-bonaerenses-una-novedosa-oferta-del-turismo-cooperativo-y-comunitario/>

---

**Cuarta parte**  
Conflictos laborales en el sector industrial  
del Gran La Plata

---



# El empleo industrial en el Gran La Plata: El impacto de la política económica y un nuevo escenario de conflictos

*María Josefa Suárez  
Julio Andrés Sujatt*

## **Introducción**

El objetivo de este capítulo consiste en evaluar los efectos de la política económica del gobierno de la Alianza Cambiemos en el ámbito laboral de la industria manufacturera de la región Gran La Plata desde el punto de vista de la respuesta conflictiva de los trabajadores.

El contenido central se basa en el análisis de los datos registrados en el Observatorio de Conflictos Laborales,<sup>1</sup> particularmente referidos al sector manufacturero, y en la descripción de los procesos de organización y luchas sindicales producidos en la industria de la región durante el período 2016-2017. De manera general, se busca analizar los conflictos descriptos en el marco de una situación económica y social marcada por el nuevo ciclo de políticas aperturistas y desreguladoras iniciadas en diciembre de 2015.

El capítulo combina en su desarrollo datos de diferentes tipos (macroeconómicos, del mercado de trabajo y de la conflictividad laboral) y de distintas escalas (nacionales, regionales y locales).

---

<sup>1</sup> Desarrollado en el marco del proyecto de investigación cuyos resultados se presentan en este libro.

Se utiliza una metodología con un enfoque cuantitativo. La unidad mínima de análisis para este estudio es la *acción de protesta* entendida como reclamo de actores del mundo del trabajo que, en el marco de una relación conflictiva, proceden a acciones que escapan a las mesas de negociación institucionalizadas y hacen visible el conflicto. En términos generales, la acción de protesta es ejercida por un actor colectivo en relación laboral de dependencia y es dirigida hacia su empleador, hacia algún organismo estatal o hacia su propia organización sindical. Los *conflictos laborales* son, por tanto, un conjunto articulado de acciones de protesta sostenido por un mismo colectivo de trabajadores y dirigido hacia un mismo objetivo. Se amplía este concepto incorporando el momento *preconflictivo*, en el cual los trabajadores elaboran estrategias defensivas en prevención de posibles situaciones que podrían afectar sus intereses.

Para el examen de las situaciones conflictivas se utiliza el registro de información periodística y sindical elaborado en el marco de la investigación y entrevistas realizadas a dirigentes gremiales de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y del Sindicato Unidos Petroleros e Hidrocarbúricos (SUPeH), en ambos casos de la seccional Ensenada.

Para la contextualización macroeconómica se trabaja predominantemente con datos provistos por el Ministerio de Trabajo de la Nación, el Observatorio del Derecho Social-CTA Autónoma, Cifra-CTA y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec.

En la primera parte del capítulo se plantean referencias conceptuales vinculadas al conflicto laboral y al momento preconflictivo. Posteriormente se analizan los datos macroeconómicos que resultan de las políticas implementadas por Cambiemos y sus impactos sobre el empleo, y en el apartado siguiente se describen las principales características de la conflictividad laboral a escala nacional. A continuación de este marco general se presentan los principales rasgos del sector industrial, el mercado de trabajo y la conflictividad laboral en el Gran La Plata. El núcleo central del capítulo consiste en el análisis de los

conflictos desarrollados por las y los trabajadores industriales de la región. Debido a la diversidad y heterogeneidad del entramado industrial del Gran La Plata se exponen los conflictos en dos dimensiones de análisis: por ramas de actividad y según desarrollo cronológico.

## **Breves referencias conceptuales**

Uno de los conceptos centrales de este trabajo es el de conflicto laboral. La revisión bibliográfica sobre el tema permitió observar la coincidencia de varios autores en considerar insuficiente la forma tradicional de medir los conflictos, a través de contabilizar paros y huelgas. La diversidad de medidas emprendidas por los trabajadores llevó a tomar en cuenta las acciones tanto materiales como simbólicas, considerando inclusive como parte del conflicto los anuncios declamativos, ya que estos predisponen a las partes a negociar o a tomar medidas preventivas y dan inicio a la situación de conflictividad. En este sentido, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación considera que el umbral de la existencia del conflicto es la “declaración del estado de alerta”; con el mismo sentido el Observatorio de Derechos Sociales de la CTA Autónoma señala las “declaraciones comunicacionales”, ampliando el criterio con “acciones legales o administrativas” (Stiberman, 2017, p. 251).

En general, también hay coincidencia en que se trata de la existencia de intereses contrapuestos entre trabajadores y empleadores, donde ambas partes movilizan recursos para asegurar el predominio de sus propios intereses. Así, el conflicto es un proceso que se inicia cuando una parte percibe que se ha afectado o que se está por afectar de manera negativa alguno de sus derechos. Los conflictos laborales implican acciones colectivas, referidas a reivindicaciones por la distribución del plusvalor (salarios, retribuciones económicas) y a las condiciones objetivas en que se genera y expropia el plusvalor (condiciones de trabajo); a ello se agregan las luchas por la organización y participación de los trabajadores en la defensa de sus intereses específicos.

En todos los casos, más allá de las diferencias en la clasificación de las acciones emprendidas por los trabajadores (acciones sin paro, paro de actividades, asambleas, movilizaciones, trabajo a reglamento, piquetes, etc.) se observa un consenso al considerar la presencia de un conflicto laboral cuando los trabajadores realizan al menos una de estas acciones conflictivas para obtener lo que demandan en cuanto a la relación laboral. Esto implica que el conflicto solo tiene vigencia cuando se pone en juego la relación entre los dos actores centrales: capital y trabajo.

Cabe destacar que el estallido del conflicto, así como su desarrollo y resultados, está directamente asociado a las condiciones de poder, organización y conocimiento de la situación por parte de los trabajadores; por ello se considera de suma importancia el análisis del momento *preconflictivo*. Dos aspectos caracterizan a este momento: la elaboración de estrategias defensivas frente a posibles conflictos mediante una diversidad de acciones y una virtual declaración de estado de alerta, aun cuando este no se haga público. En estos casos se observa cómo la amenaza de posibles conflictos, motivados por la política económica del gobierno de la Alianza Cambiemos, lleva a los trabajadores a evaluar acciones en defensa de sus intereses. Se toman en cuenta no solo las acciones en el interior del establecimiento productivo sino también las que tienden a fortalecer la organización sindical estableciendo acuerdos con otros sindicatos y movimientos sociales que comparten la misma visión de la situación de los trabajadores.

## **La política económica de Cambiemos y sus efectos sobre el empleo**

En diciembre de 2015 asumió en Argentina el nuevo gobierno tras un ajustado triunfo en segunda vuelta electoral. El presidente Mauricio Macri, jefe de la nueva alianza gobernante, se había presentado al electorado con un perfil de centro, apelando de manera emotiva al

respeto por las libertades individuales y al fomento de las oportunidades de crecimiento personal, pero sin atacar derechos ni conquistas colectivas. Rehuyendo mayores definiciones, las grandes promesas al electorado fueron “pobreza cero” y “volver a insertar a Argentina en el mundo”. El nuevo gabinete de gobierno asumió con un marcado perfil empresarial y gerencial.

En el informe “La naturaleza política y económica de la alianza Cambiamos” del centro Cifra-CTA se asegura que la política económica implementada por el gobierno de Cambiamos puede ser caracterizada en sus inicios como un “fuerte shock ortodoxo de carácter neoliberal” (Cifra, 2016).

En los primeros meses de gestión se devaluó un 40% el peso; se redujeron o eliminaron retenciones (derechos de exportación) a las principales exportaciones de origen agrícola, minero e industrial; se aumentaron en términos positivos las tasas de interés; se liberalizó el movimiento de capitales; se liberaron los controles aduaneros para importaciones; se desreguló el sector financiero y se inició un ciclo de endeudamiento externo. En el mismo sentido se redujeron los subsidios internos al transporte y la energía y se aumentaron las tarifas de los servicios públicos y los combustibles. En el ámbito estatal hubo despidos masivos a la par que se anunciaban la reducción del gasto y del déficit fiscal. Las metas inflacionarias funcionaron como contención de las negociaciones paritarias.

Dicho informe identifica como parte efectiva del nuevo programa político y económico del gobierno dos líneas maestras: a) una transformación del Estado buscando otorgar a mercados oligopólicos nuevos poderes de autorregulación (o desregulación); b) un visible ajuste económico orientado a transferir ingresos al capital concentrado, fundamentalmente al primario-exportador, a acelerar el ciclo de endeudamiento público y a debilitar a la clase trabajadora mediante el desempleo, la pérdida de poder de consumo del salario y un impulso precarizador en el mundo laboral. El nuevo gobierno se orientó a

atraer capitales a la vez que a equilibrar vía recesión las principales variables macroeconómicas internas: reducir el déficit fiscal, el déficit del sector externo y la inflación. Los fundamentos dados para llevar adelante esta política económica se basaron en que los desequilibrios macroeconómicos eran producto de una excesiva intervención estatal y de la sobreexpansión del consumo interno debida a los altos salarios reales de los trabajadores y a un elevado gasto público.

Como resultado hubo profundos efectos sobre las condiciones de vida de los sectores de población con menores ingresos y en los ámbitos de la producción y el comercio. Se registraron caídas en los índices de consumo y un fuerte ingreso de productos importados. Pero esto no detuvo una permanente escalada de los precios del mercado interno. En 2016 la recesión fue impulsada por una fuerte devaluación del peso en torno al 40%, lo que representó un incremento similar de la inflación y una caída del PBI del 2,3%.

El año 2017 presentó algunos cambios basados en su condición de año electoral. El gobierno incrementó el gasto público, particularmente respecto a jubilaciones y asignaciones familiares; los aumentos de tarifas se hicieron graduales y el consumo aumentó, aunque basado en productos importados. El PBI creció un 2,9% en el año, recuperando el descenso de 2016 y terminó un 0,1% por encima de 2015. Así la economía recobró gran parte del terreno perdido pero sin resolver ninguno de los problemas estructurales que ponían en entredicho ese crecimiento. En ese contexto, Cambiemos revalidó su conducción política al ganar las elecciones legislativas de medio término en octubre.

El gobierno intentó rápidamente traducir ese impulso electoral en iniciativa política y avanzar en reformas que consideraba fundamentales para su proyecto económico. En diciembre se aprobaron en las Cámaras del Congreso una reforma impositiva y otra previsional, esta última de características claramente regresivas. La fuerte resistencia popular a estas reformas en las calles, con jornadas de grandes movilizaciones y fuerte represión policial, empezó a minar acelerada-

mente la legitimidad que Cambiemos había revalidado poco antes en las elecciones de octubre. La pérdida de capacidad para elaborar consensos desde ese momento se demostró en que ya no pudieron seguir avanzando en la reforma laboral, planteada como necesaria y estratégica por voceros oficiales. De esta manera, en diciembre de 2017, al cumplirse dos años de asumido el gobierno, se inició un ciclo de crisis política. Ese es el punto de llegada del período de análisis expuesto en este capítulo.

Durante el período reseñado, el gran problema estructural de la economía argentina fue agravado: la economía local no logró la capacidad de generar de manera genuina la cantidad de divisas necesarias para su funcionamiento. Durante este tiempo, la liberalización cambiaria fue financiada con endeudamiento externo y blanqueo de capitales. Pero la restricción externa no fue resuelta. Entre las principales causas de esta situación se encuentra el tipo de desarrollo industrial, que requiere altas y crecientes importaciones; en ese sentido, la caída de la actividad industrial no revirtió la balanza comercial porque a la par creció la importación de bienes de consumo final. A su vez, en Argentina existe una elevada fuga de capitales al exterior dada la extranjerización productiva y financiera de los grupos económicos que operan en el país (Cifra, 2016).

De este modo, entre los principales indicadores económicos, 2017 finalizó con un 24,8% de inflación, una emisión de deuda de 94.682 millones de dólares (elevando la cifra de endeudamiento externo a 315.760 millones de dólares), un déficit fiscal correspondiente al 6,1% del PBI (fuertemente incrementado por los intereses de la deuda externa), un déficit comercial de 8.471 millones de dólares (debido sobre todo al incremento de productos importados y maquinaria agrícola).

En este panorama, el empleo fue uno de los sectores más afectados. El *shock* ortodoxo tuvo como consecuencias el aumento de la desocupación y la disminución del poder adquisitivo de los salarios, que afectaron profundamente a los trabajadores. La leve recuperación económi-

ca de 2017 no mejoró esta situación, y los indicadores del mercado de trabajo se mantuvieron en condiciones similares a las del año anterior.

**Cuadro 1.** Indicadores del mercado de trabajo. 31 aglomerados.  
Cuarto trimestre 2016-2017

<b>Indicadores</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Actividad	45,3	46,4
Empleo	41,9	43,0
Desocupados	7,6	7,2
Ocupados demandantes	14,6	14,7
Subocupados	10,3	10,2
Subocupados demandantes	7,2	7,2
Subocupados no demandantes	3,1	3,0

**Fuente:** EPH-Indec.

En el **Cuadro 1** se puede observar que entre el cuarto trimestre de 2016 y el mismo período de 2017 hubo un aumento del empleo. Según la información brindada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018), los trabajadores registrados crecieron un 2,2% anual, y las categorías con mayor crecimiento fueron los monotributistas (6,6%) y monotributistas sociales (9,8%). Los asalariados privados tuvieron un leve aumento (1,3%) y los empleados del sector público también se incrementaron (1,3%). En este último caso, debido a los numerosos despidos producidos en 2016 basados en el recorte del gasto público, este incremento solo se explica por nuevas incorporaciones luego de ese proceso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Una posible explicación para este fenómeno es la conformación y consolidación de una administración paralela al nivel del Estado nacional y de la Provincia de Buenos Aires. La contratación masiva de asesores y consultores permite al Poder Ejecutivo conformar equipos administrativos de confianza y evitar la resistencia de los entramados técnicos y administrativos de planta. A este fenómeno también se lo denomina como de *organigrama embarazado*.

Como se puede observar, el crecimiento del empleo estuvo mayoritariamente asentado sobre la generación de puestos de trabajo con alto grado de inestabilidad y un bajo promedio de ingresos (monotributistas y monotributistas sociales). Este hecho se considera como un indicador de la generación de puestos de trabajo precarios y de baja calidad. En el cuadro anterior también se puede observar la situación de las tres últimas categorías: los ocupados demandantes (personas que tienen trabajo y buscan activamente otra ocupación), los subocupados (trabajan menos de 35 horas semanales y están dispuestos a trabajar más) y los subocupados demandantes (trabajan menos de 35 horas semanales y buscan activamente trabajar más horas) representan en conjunto una tercera parte de la población ocupada. Estos trabajadores, que requieren trabajar más para asegurar su reproducción social, evidencian con su situación la existencia de un mercado laboral con problemas para generar y/o mantener puestos de trabajo de calidad, además de mostrar una situación de debilidad de la población trabajadora.

La industria manufacturera es el sector que explica en mayor medida la destrucción de puestos de trabajo registrados en el ámbito privado. Entre noviembre de 2015 y el mismo mes de 2017 se perdieron 65.400 empleos industriales. Esta actividad económica ha sufrido las consecuencias de una serie de factores: la retracción del mercado interno por la caída del poder adquisitivo de los salarios; los aumentos tarifarios, con el consiguiente incremento de los costos de producción; las limitaciones de financiamiento por las altas tasas de interés; la apertura importadora que ha producido un desplazamiento de la producción nacional en la mayoría de las ramas de actividad (la industria textil es un caso paradigmático).

Es necesario señalar que, históricamente, la industria ha sido la actividad con mayor generación de empleo de calidad respecto a otras ramas, por lo que estas cifras evidenciarían una vez más el desplazamiento de este tipo de empleo por situaciones de creciente precariedad.

En el informe “El balance laboral de los dos primeros años del gobierno de Cambiemos” (Cifra, 2018) se analiza la evolución de las remuneraciones al trabajo, lo que se considera como otro aspecto negativo del período analizado. En 2016, las consecuencias de las medidas económicas implementadas provocaron una caída del poder adquisitivo de un 6% en promedio para los asalariados del sector privado. La recuperación económica de 2017 y las negociaciones paritarias en un contexto de menor inflación que el año anterior, implicaron un aumento real del 2% promedio anual. Sin embargo, en noviembre de 2017 los valores salariales se hallaban un 4% por debajo del mismo mes de 2015, en un contexto de aceleración de la inflación.

El citado informe agrega que los trabajadores no registrados sufrieron la mayor pérdida: para el segundo trimestre de 2017 la remuneración promedio de estos trabajadores había caído un 60% más que el salario de los registrados, en comparación con el mismo trimestre de 2015.

Si bien se puede suscribir la afirmación con la que se inicia este apartado respecto al programa económico del gobierno —fuerte shock ortodoxo de carácter neoliberal—, hay que señalar lo que queda implícito en esa definición, que es el profundo carácter de clase que tiene ese shock. Durante el período puede observarse cómo el Estado, sin mediación alguna, operó en todos los sentidos para favorecer los intereses de los sectores concentrados del capital nacional y extranjero. La idea de un Estado completamente servil a los intereses del capital, plasmada en la famosa cita de Marx y Engels (1848) “el gobierno del estado no es más que la junta que administra los negocios comunes de la clase burguesa”, cobra actualidad en estas condiciones.

La clase trabajadora ha sido objeto de diversos ataques durante esta etapa. Se puede mencionar la pérdida de valor de sus ingresos, la degradación de la estabilidad y condiciones laborales y contractuales, las campañas de despidos y la represión de numerosas protestas. Que esto se haya registrado así en los sectores público/estatal y privado,

y tanto en las ramas de la administración, los servicios y la industria, evidencia la puesta en marcha de una ofensiva coordinada y general del capital y el Estado, con el objeto de maximizar ganancias, concentrar ingresos, retroceder en conquistas laborales y dismantelar controles de mercado. En otras palabras, la clase trabajadora enfrenta en este período una ofensiva económica y política que busca su disciplinamiento. La aceptación por parte de ella de una nueva correlación de fuerzas a la vez que el dismantelamiento o el fortalecimiento de su capacidad de respuesta es una variable decisiva de los elementos en juego.

## **La conflictividad laboral**

El escenario descrito en el apartado anterior tuvo su correlato en el desarrollo de situaciones conflictivas encaradas por las y los trabajadores en defensa de sus puestos de trabajo.

En el informe anual 2016 elaborado por el Observatorio del Derecho Social (2016) se señala que los dos principales objetivos del nuevo gobierno con respecto al tema del trabajo fueron el abaratamiento del costo laboral y la implementación de medidas de control social. Estos objetivos se materializaron con la baja del salario real, los despidos y suspensiones como herramientas de disciplinamiento y la represión de la protesta social.

En los primeros meses del año, el gobierno se centró en acelerar los despidos en el sector público con el argumento de aumentar la eficiencia de las dependencias del Estado. La defensa de los puestos de trabajo por parte de los empleados estatales se realizó juntamente con reclamos salariales, en un contexto de aumento de los niveles de inflación. Al mismo tiempo se defendió la importancia de la presencia del Estado en áreas cuya estructura fue dismantelada o muy debilitada. En el transcurso del año estas acciones se trasladaron al sector privado con el aval del gobierno, que insistió en la necesidad de facilitar los mecanismos de contratación y despido de los trabajadores, con el objetivo final de abaratar costos.

Los despidos efectivizados, las amenazas de despidos y las suspensiones generaron en este primer año del nuevo gobierno una actitud defensiva por parte de los trabajadores, que se expresaron mayoritariamente mediante huelgas, tomas de los lugares de trabajo y piquetes que permitieran visualizar el conflicto.

La evaluación de los conflictos desarrollados durante 2017 muestra un menor desarrollo de los reclamos de los trabajadores, tanto en el ámbito público como en el privado. Un informe realizado por el Observatorio antes citado (Observatorio del Derecho Social, 2017) plantea dos causas que permiten explicar esta situación. La primera corresponde a la existencia de un mercado de trabajo que, aun con leves mejoras en el año 2017, sigue sin embargo deteriorándose y motiva a asumir posiciones conservadoras sobre lo que aún se posee. La segunda consiste en la adopción de una actitud más confrontadora por parte de los empleadores y del Estado: los primeros negándose y/o retrasando las negociaciones colectivas y el segundo incrementando las acciones represivas de las protestas en los espacios públicos.

La información que se muestra en los dos cuadros siguientes permite ampliar estas apreciaciones en términos cuantitativos.

**Cuadro 2.** Conflictos laborales en el sector privado.  
Resultados anuales

	<b>Conflictos con paro</b>	<b>Huelguistas</b>	<b>Jornadas no trabajadas</b>	<b>Huelguistas por conflicto</b>	<b>Jornadas por conflicto</b>
2015	442	415 610	745 562	940	1,8
2016	484	505 869	1 011 998	1045	2,0
2017	334	309 165	717 518	926	2,3

**Fuente:** Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo - Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales-MTEySS.

**Cuadro 3.** Conflictos laborales en el sector público.

## Resultados anuales

	<b>Conflictos con paro</b>	<b>Huelguistas</b>	<b>Jornadas no trabajadas</b>	<b>Huelguistas por conflicto</b>	<b>Jornadas por conflicto</b>
2015	807	732 167	4 210 105	907	5,8
2016	862	1 199 300	9 378 187	1391	7,8
2017	687	944 028	9 922 746	1374	10,5

**Fuente:** Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales-MTEySS.

De acuerdo con los datos registrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre 2016 y 2017 en el sector público hubo una reducción de los conflictos (20% menos) y del número de trabajadores en huelga (-21%). Asimismo, se produjo un aumento de las jornadas no trabajadas (6% más), lo que significa una mayor duración de los conflictos. Respecto al año 2015 hubo un 30% más de huelguistas y las jornadas no trabajadas se elevaron a más del doble. En el ámbito privado se encuentran tendencias similares en los dos años analizados: descenso del 31% en el número de conflictos, del 39% en la cantidad de huelguistas y un leve aumento de las jornadas por conflicto.

En el ámbito privado se puede evaluar la situación crítica de la actividad industrial mediante la evolución de las protestas generadas por sus trabajadores: en 2016 la actividad concentraba el 22% del total de conflictos del sector privado, mientras que en 2017 esta cifra se elevaba al 26%; respecto a la cantidad de huelguistas, su proporción aumenta del 26% al 56% en el mismo período.

En la actividad pública el sector más conflictivo fue la enseñanza, que incrementó el número de huelguistas del 55% en 2016 al 80% en 2017 sobre el total de los trabajadores estatales en conflicto.

La tendencia general a la disminución de las protestas de los trabajadores se produce en un contexto con dos características sobresalientes: retroceso de los conflictos en los lugares de trabajo y crecimiento de los reclamos vinculados a situaciones de crisis (despidos, suspensiones, atrasos en el pago salarial). Este motivo presenta en 2017 un crecimiento del 66% respecto al año 2015.

La creciente importancia del espacio público como lugar de los reclamos se evidenció en las masivas movilizaciones de trabajadores, desarrolladas en los meses de marzo, abril, junio, agosto, noviembre y diciembre de 2017. Los cambios en la forma de respuesta del Estado es otro de los hechos más destacables. Al respecto, el Observatorio del Derecho Social señala:

el 2017 se caracterizó por masivas protestas centralizadas en las que tanto las centrales sindicales como las organizaciones sociales, de derechos humanos, pueblos originarios, de género, entre otras, articularon medidas de fuerza contra diversas medidas impulsadas a nivel gubernamental. Por su parte, la respuesta estatal a la resistencia popular fue la represión, detención y apertura de causas contra manifestantes y referentes (Observatorio del Derecho Social, 2017, p. 13).

## **El Gran La Plata**

El Gran La Plata (GLP) es la región compuesta por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, ubicada a 60km al sudeste de la ciudad de Buenos Aires. Los partidos de Berisso (135 km<sup>2</sup>) y Ensenada (101 km<sup>2</sup>) se ubican en los márgenes del Río de la Plata, en tanto el partido de La Plata (926 km<sup>2</sup>), de mayor extensión, se ubica al oeste de estos.

De acuerdo con la estimación de población realizada por el Indec, la región contaba en 2017 con 853.138 habitantes. De estos corresponden 698.164 a La Plata (81,8%), 94.522 a Berisso (11,1%) y 60.452 (7,1%) a Ensenada.

La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires. Desde el 10 de diciembre de 2015 la provincia se encuentra gobernada por María Eugenia Vidal (PRO-Cambiemos). En la misma fecha asumieron los intendentes de La Plata (Julio Garro, PRO-Cambiemos), y de Berisso (Jorge Nedela, UCR-Cambiemos). El partido de Ensenada es conducido por el intendente Mario Secco desde 2003 (FPV-UC).

### ***El sector industrial***

Desde el punto de vista de la actividad industrial, dentro del Gran La Plata se identifican dos grandes subzonas: a) la que corresponde al área portuaria de Berisso/Ensenada y sus adyacencias; b) la que corresponde a ciertos barrios suburbanos de La Plata, fundamentalmente en localidades del oeste (como Lisandro Olmos y Abasto) y del norte (Ringuelet). Por la envergadura de sus industrias, la relevancia en el PBI regional industrial y la mano de obra empleada, la zona principal es la correspondiente al área portuaria, puntualmente de Ensenada.

El puerto y la ciudad de La Plata se originaron como parte de un mismo proyecto. La ubicación de la nueva capital de la provincia de Buenos Aires contemplaba como uno de sus ejes económicos al comercio internacional, por lo que las obras civiles del puerto (inaugurado en 1890) fueron paralelas a las de la nueva ciudad. Sin embargo, el desarrollo económico de la zona portuaria tuvo una trayectoria diferente al de la ciudad, y a poco más de una década de entrar en actividad empezó a cobrar un perfil marcadamente industrial. El primer gran hito de la industria de la región lo constituyen los frigoríficos de Berisso, instalados a la vera del puerto y hoy perimidos. Fueron dos plantas norteamericanas: Swift (fundado como The La Plata Cold Stroga Co. en 1904, paralizada su producción en 1983 y finalmente clausurado en 1989) y Armour S. A. (inaugurado en 1915 y cerrado en 1969).

Un segundo hecho decisivo para el desarrollo industrial de la zona portuaria fue la instalación de la destilería de YPF en 1925 por la ini-

ciativa del general Enrique Mosconi. Esta planta sigue teniendo en la actualidad un papel central, ya que es el eje del polo petroquímico de la región.

La instalación de estas industrias se explica por la existencia de una serie de condiciones favorables: disponibilidad de espacios y de mano de obra, proximidad a La Plata y cercanía a Buenos Aires e importantes inversiones de infraestructura, entre las que se destacaban además del puerto y su dock central como decisivo enlace con el mercado mundial, puentes, canales y numerosas estaciones ferroviarias.

En cambio, en La Plata, a escasos seis kilómetros del puerto, la industria estaba asociada al creciente mercado interno de la ciudad capital.

Tras la década del teinta, como parte del viraje económico industrialista del período, se consolidó en la zona portuaria el perfil manufacturero. A fines de 1934 nació el proyecto de construcción de buques en la Base Naval de Río Santiago, con el cual se constituyó la empresa Astilleros y Fábricas Navales del Estado en 1953. El Astillero Río Santiago (ARS) estaba completamente integrado en capacidad operativa y productiva, y ocupaba 229 hectáreas y 55 unidades productivas. En 1969 el ARS pasó a ser una sociedad anónima del Estado.

La industria cárnica se estancó y entró en crisis hacia fines de los sesenta. Desde entonces, se consolidó el perfil petrolero del puerto y se constituyó un polo petroquímico. Se instalaron nuevas plantas que ligaban operativamente su actividad productiva a las de YPF procesando subproductos. Las principales fueron: Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico (1952, privatizada a principios de los noventa y cerrada antes de 2000); Petroquímica Ipako (1962, cerrada a fines de los noventa), Petroquímica General Mosconi (1974, hoy Petroquímica La Plata) y Copetro SA (1983). También es un hito del tejido industrial del puerto la instalación de Propulsora Siderúrgica en 1969 (actualmente Ternium-Siderar), que cuenta con muelle privado.

Tras la paralización del frigorífico Swift en 1983, el eje industrial se trasladó definitivamente a Ensenada, dejando a Berisso en una pro-

funda crisis laboral. Las actividades predominantes que configuraban este espacio industrial eran las construcciones navales, la siderurgia y la actividad petrolífera/petroquímica.

En los noventa, en el marco de un modelo aperturista y de valorización financiera, las industrias de la zona sufrieron varias transformaciones. El eje de estas fueron las privatizaciones de empresas estatales y las reformas laborales asociadas: las reducciones de planta, la tercerización y la precarización. Estas transformaciones produjeron mayor concentración económica, aumento de la productividad laboral y disciplinamiento social. Finalmente, durante esa década, en el marco de un retroceso general de la participación de la industria en el PBI, se produjo el cierre de algunas fábricas y la apertura de otras.

Un caso clásico de este proceso denominado de reestructuración fue el de la privatización de YPF, que implicó un fuerte achique de la plantilla y la reorganización de las tareas laborales internas. Una de las estrategias de la empresa para reducir gastos internos y seguir manteniendo las tareas correspondientes fue la de tercerizar esas tareas en nuevas empresas, muchas de ellas resultado de la asociación de los trabajadores despedidos. Un caso testigo de ello fue la fundación de Media Caña SA en octubre de 1991, empresa que aún presta servicios a YPF.

Propulsora Siderúrgica, de capitales privados, también encaró por esos años un proceso de reestructuración similar al de la Refinería YPF, achicando la plantilla y tercerizando tareas. En esta empresa, la reestructuración implicaba nuevas modalidades de trabajo para los obreros de las líneas productivas —con enriquecimiento de tareas, movilidad entre puestos de trabajo, aceptación y capacitación para la informatización del proceso— y el retiro voluntario para muchos trabajadores de los sectores de servicios, tales como taller mecánico, eléctrico, embalaje. En estos últimos casos, el retiro estaba unido a la posibilidad de formar empresas de trabajadores para seguir brindando servicios, como tercerizados para Propulsora. Esta nueva modali-

dad transformó la relación laboral en una relación comercial: pasaron de ser compañeros a ser “socios”, de obreros a “empresarios”, y de asalariados a “proveedores”. No solo empeoraron sus condiciones salariales, de trabajo y salud, sino que, de los aproximadamente diez emprendimientos formados, únicamente uno pudo sostenerse en pie hasta la actualidad, aunque con importantes dificultades económico-financieras. A esto se suma que formalmente dejaron de pertenecer a la clase trabajadora, de ser objeto de representación del sindicato y comenzaron a ser objeto de controles y vigilancia estatal (Esponda, 23 de noviembre de 2012).

Se intentó privatizar la empresa Astillero Río Santiago, pero no llegó a ser vendida por la fuerte resistencia de sus trabajadores y la comunidad de Ensenada. La solución que encontraron desde el Estado fue su provincialización; así fue que pasó a ser propiedad del gobierno de la Provincia de Buenos Aires.<sup>3</sup>

La zona portuaria volvió a ser objeto de inversiones de carácter industrial por iniciativa estatal en la última década: la Central Térmica Ensenada de Barragán (Enarsa) y la Planta de Tratamiento Mecánico Biológico de residuos (Ceamse).

Otra novedad que cobró fuerza en torno a la radicación de industrias en la región fue la aparición de los agrupamientos y parques industriales. El pionero fue el Polígono Industrial de Berisso (inicialmente Polo Tecnológico de Berisso), que fue una iniciativa de reconversión de parte de las instalaciones del ex-Frigorífico Swift en un intento de superar la crisis laboral que generó el cierre del mismo en la ciudad (Ravella, 1997). En el predio funcionan actualmente alrededor de 77 pequeñas empresas de diversos rubros. Otras iniciativas similares en la zona portuaria son: el Agrupamiento Industrial Ensenada en las ins-

---

<sup>3</sup> <sup>3</sup> Esta misma solución aplicó el Estado nacional, en el marco del Consenso de Washington, a empresas y funciones que no lograba traspasar al mercado, como servicios educativos y sociales.

talaciones de la ex-Ipako, fundado en 2009 y que cuenta con una quincena de empresas; el Consorcio Industrial de Ensenada, de carácter privado y de reciente construcción; y el Sector Industrial Planificado de Berisso, instalado en 2009, con alrededor de cinco empresas en actividad. En la ciudad de La Plata existen hoy dos parques industriales ubicados en el extremo oeste del partido y un conjunto predominante de pymes y microempresas destinadas al consumo local, en su mayoría alimenticias y metalmecánicas.

### ***Características del mercado de trabajo***

El mercado de trabajo de los centros urbanos del Gran La Plata está directamente vinculado al predominio de las actividades del sector terciario en la región. Según datos de la EPH-Indec, para el cuarto trimestre de 2017 este tipo de actividades explicaban el 78,6% de la población ocupada en la región. La concentración de los ministerios de la administración provincial, junto con las reparticiones municipales, la Universidad Nacional de La Plata y un elevado número de centros educativos y de salud determinan el peso significativo del empleo público, que comprende al 33,7% (131.278 personas) del empleo total, concentrado en su mayoría en la ciudad de La Plata.

Las actividades industriales y manufactureras participan con mucho menos peso en el mercado laboral del Gran La Plata, con un 6,4% para el cuarto trimestre del 2017 según la misma fuente. Comparativamente es significativo el descenso de la ocupación en el sector de la industria manufacturera: el registro histórico ha estado en las dos últimas décadas entre el 7 y el 9% del total de ocupados de la región.

**Cuadro 4.** Gran La Plata: población ocupada por rama de actividad.  
Cuarto trimestre 2017

<b>Rama de actividad</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Activ. Primarias	3895	1,0
Indust. Manufacturera	24 931	6,4
Construcción	48 305	12,4
Comercio	42 851	11,0
Hoteles y restaurantes	18 698	4,8
Transportes y Comunicaciones	18 698	4,8
Servicios financieros. Inmuebles, alq. y emp.	43 630	11,2
Administ. pública, Seguridad y Defensa	74 015	19,0
Enseñanza	29 995	7,7
Servicios sociales y salud	27 268	7,0
Servicio doméstico	22 594	5,8
Otros servicios comunitarios	28 437	7,3
Activ. no especificadas	6253	1,6

**Fuente:** EPH-Indec.

Respecto a la evolución del mercado de trabajo de los últimos dos años en el Gran La Plata, se observa un comportamiento similar al señalado para el caso nacional. En el **Cuadro 5** se presenta la información que brinda la EPH.

**Cuadro 5.** Indicadores del mercado de trabajo. Gran La Plata

<b>Indicadores</b>	<b>Cuarto trimestre 2016</b>	<b>Cuarto trimestre 2017</b>
Actividad	45,2	47,7
Empleo	42,0	44,9
Desocupación	7,1	5,9
Ocupados demandantes	11,6	13,4
Subocupados	10,2	12,7
Subocupados demandantes	7,9	8,2

**Fuente:** EPH-Indec.

En el cuadro anterior se puede observar el crecimiento de las tres últimas categorías: los ocupados demandantes, los subocupados y los subocupados demandantes, tres categorías de trabajadores que requieren ampliar sus condiciones laborales.

Este aumento muestra el achicamiento del nivel de oportunidades de empleo en la región: los tres grupos citados requieren trabajar más y no lo consiguen. Al mismo tiempo, esta situación permite observar el deterioro de la calidad del empleo en el mercado de trabajo local. La subocupación es un indicador de precariedad pues generalmente son empleos no registrados, con inestabilidad en el puesto de trabajo y/o sin aportes jubilatorios o cobertura de salud, además de mostrar un mercado de trabajo que subutiliza su fuerza laboral.

Otra forma de apreciar este deterioro es la comparación con los promedios nacionales. En el cuarto trimestre de 2017 la proporción de subocupados y subocupados demandantes en el Gran La Plata se hallaba por encima del promedio nacional (7,2%).

El hecho de tener una ocupación considerada insuficiente para la cobertura de las necesidades del trabajador y su familia —lo que conduce a la búsqueda de más empleo— no es el único indicador de los problemas existentes en el mercado laboral. La sobreocupación también es un factor que muestra el nivel de calidad laboral. La población sobreocupada es aquella que trabaja más de 48 horas semanales en varios puestos de trabajo, generalmente debido a condiciones salariales desfavorables en su ocupación principal. El **Cuadro 6** revela la situación regional al respecto.

**Cuadro 6.** Población ocupada. Cantidad de horas trabajadas en la semana. Gran La Plata. Cuarto trimestre 2017

1 a 14 h	15 a 34 h	35 a 45 h	46 a 60 h	61 h y más
6,9%	30,5%	30,6%	26,9%	4,0%

**Fuente:** EPH-Indec.

Como conclusión se puede señalar que en 2017 la población con problemas en su empleo (subocupados, subocupados demandantes y sobreocupados) representa el 65,2% del total de la población ocupada. El panorama debiera completarse sumando la población desocupada.

El informe del Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires (Idesba, 2017) indica otro dato importante: el 30,3% de los asalariados del Gran La Plata no está registrado en la seguridad social, es decir que no percibe aportes jubilatorios ni cobertura social por esta razón. El mismo informe señala que entre abril y junio de 2017 el salario real promedio de los trabajadores registrados en el sector privado aumentó un 3,4% en comparación con el mismo período de 2016. Sin embargo, en junio de 2017 los salarios reales no llegaban a recuperar lo perdido en 2016 e incluso se mantenían 4,3% por debajo de los percibidos en diciembre de 2015.

El ingreso que percibe un trabajador por su ocupación principal o única es un indicador de los niveles salariales y de su diferenciación. El **Cuadro 7** muestra la escala de remuneraciones regional. Se observa que el 10% de los ocupados con más altas remuneraciones (decil 10) concentra el 22,9% del total de los ingresos, lo que representa once veces y media más que lo percibido por el 10% de los ocupados de menores ingresos (decil 1).

**Cuadro 7.** Gran La Plata: Ingresos de la ocupación principal.  
Segundo trimestre 2017

Deciles poblac. ocupada	Porcentaje de ingresos	Ingreso medio por decil (\$)
1	2,0	2368
2	4,0	4641
3	5,4	6476
4	7,0	8294
5	8,2	9862
6	9,9	11 716
7	11,6	13 835
8	13,0	15 233
9	16,0	18 128
10	22,9	27 583

**Fuente:** EPH-Indec.

Como conclusión general se puede señalar que el crecimiento del empleo en 2017 debe ser evaluado en relación con la destrucción de empleo y el consiguiente aumento de la desocupación producido durante 2016. Esta relación posibilita apreciar que las condiciones actuales de los principales indicadores del mercado laboral regional se han precarizado respecto a las de diciembre de 2015: menor calidad del empleo, mayores niveles de subocupación, más población en búsqueda de más horas de trabajo.<sup>4</sup> A estas condiciones se agrega el bajo nivel salarial en la región, si se toma en consideración la remuneración promedio que la población ocupada recibe por su trabajo.

## **Los conflictos laborales en el sector industrial del Gran La Plata**

En primer lugar se debe señalar que los conflictos laborales en el sector industrial del Gran La Plata tienen escaso peso en términos cuantitativos. Sin embargo, en términos cualitativos se observa que durante el período de estudio se configuró en la región un nuevo escenario de conflictos. La idea expresada en términos coloquiales como “lo peor está por llegar” empezó a decantar en encuentros, declaraciones y acciones comunes de protesta. Así, los actores involucrados buscaron fortalecer su propia posición de cara a una esperada arremetida general del capital y el Estado contra sus intereses laborales y económicos. Este hecho es el que se denomina *momento preconflictivo*. La forma de articulación en que se expresó este fenómeno fue regional. Esta manera territorial de articulación sindical se monta sobre una fuerte raíz identitaria construida en una dilatada historia de luchas. Dicha modalidad permite, asimismo, convocar con mayor facilidad a sectores sociales más amplios no encuadrados en las organizaciones sindicales.

---

<sup>4</sup> Las modificaciones metodológicas en la EPH a partir de 2016 y la falta de información sobre los últimos trimestres de 2015 hacen imposible establecer comparaciones con períodos anteriores entre los indicadores del mercado de trabajo. Esta apreciación es consensuada, sin embargo, por la mayoría de la bibliografía sobre el tema.

El nuevo escenario de conflictos, centrado en la dinámica organizativa de las principales industrias de la región portuaria, se construyó sobre una certeza compartida por organizaciones muy diversas: un achique o eventual cierre de las grandes industrias de la región afectaría negativamente el tejido económico y social de ambos municipios costeros.

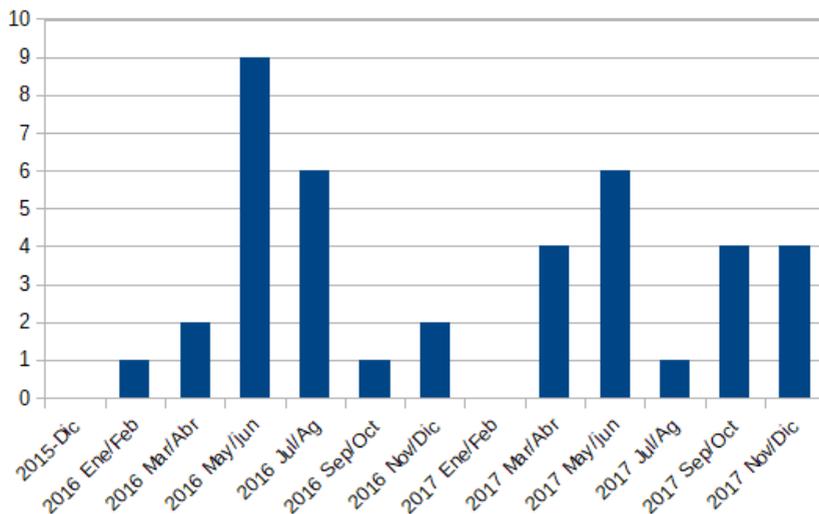
La mencionada “escasez” en términos cuantitativos del registro conflictivo en la industria puede explicarse en gran parte en términos relativos, debido a que la participación de los conflictos laborales en la industria en el conjunto global de la conflictividad del Gran La Plata es similar a la del peso del empleo industrial en la región.

Se pueden observar fuertes variaciones estacionales en los niveles de conflicto en la industria. El bimestre enero-febrero es de escasa o nula conflictividad, lo cual se relaciona con el receso estival. En sentido contrario, durante los dos primeros años del gobierno de la Alianza Cambiemos los picos más altos de conflictividad se produjeron en los bimestres mayo-junio (nueve referencias a protestas en 2016 y seis en 2017).<sup>5</sup> Otro bimestre que alcanzó seis referencias a acciones de protestas fue julio-agosto de 2016; sin embargo, esto no se reitera en el mismo bimestre de 2017. La razón para esta baja conflictividad ya no es estacional. Se debe a la institucionalidad política: en agosto y en octubre de 2017 el calendario electoral marcó la concurrencia a las urnas y ese hecho logró una postergación de los conflictos. Lo mismo sucedió en diciembre de 2015, mes de asunción del nuevo gobierno, en el cual no se encuentran referencias a acciones de protesta, en tanto que en el bimestre noviembre-diciembre de 2016 se registran dos y en el de 2017, cuatro.

---

<sup>5</sup> Este patrón estacional encuentra su reflejo en la siguiente crónica periodística: “Los relevamientos oficiales más recientes arrojan como conclusión que el mes con menos protestas en la calle es enero y el más conflictivo es mayo, un patrón que parece estar repitiéndose durante 2016.” (El Día, 13 de mayo de 2016).

**Cuadro 8.** Referencias a protestas en el sector industrial. GLP.  
Diciembre 2015-diciembre 2017



**Fuente:** Elaboración propia.

Los picos conflictivos producidos en el mes de mayo se deben en parte a la situación de estancamiento por la que atravesaban numerosas negociaciones paritarias no resueltas hasta esa fecha. En el caso de la industria esa situación corresponde, por ejemplo, a conflictos en tres empresas que se analizan (ARS, YPF y Ternium-Siderar). Pero se agrega en el bimestre mayo-junio una particularidad en la industria del Gran La Plata: se observa la confluencia de medidas de crisis producidas en empresas industriales de distintos rubros.<sup>6</sup> En mayo y junio de 2016 confluyen luchas contra despidos en tres medianas empresas industriales de la región: Copetro, Emapi y Gleba. El contexto nacional en que se desarrollaron esas luchas fue muy particular y evidenció una fuerte articulación entre gobierno y empresarios en relación con

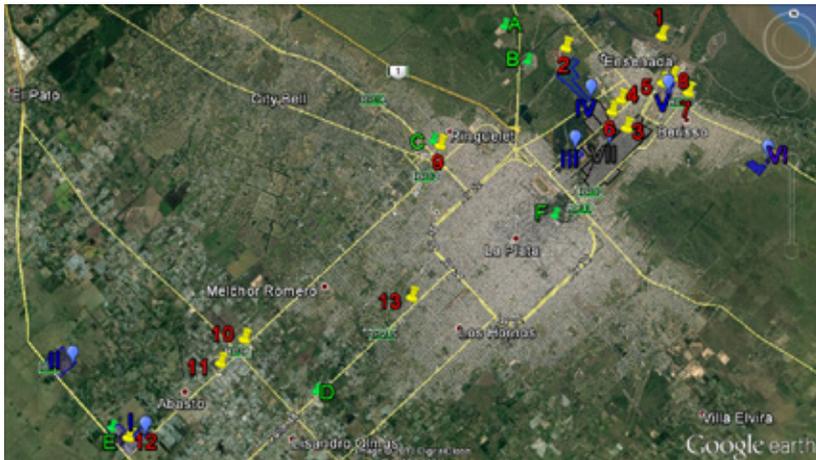
<sup>6</sup> Este Observatorio de Conflictos Laborales define a una medida de crisis como la que está compuesta por los despidos masivos, deudas, descuentos, suspensiones y quiebras.

el mundo laboral. El 9 de mayo el presidente Macri firmó un acuerdo con empresarios por el que estos se comprometían a no ejecutar despidos por 90 días (Rosemberg, 10 de mayo de 2016). Con ese respaldo empresarial, el 19 del mismo mes y pocas horas después de su aprobación en la Cámara de Diputados, Mauricio Macri vetó la llamada ley antidespidos (La Nación, 20 de mayo de 2016) en un acto en la planta industrial de Cresta Roja. Esta ley prohibía los despidos por 180 días e instalaba la doble indemnización.

En ese marco, el problema de los despidos ya estaba instalado en el Estado y en la industria como un tema nacional. En el ámbito regional deben tenerse en cuenta como factores importantes del bimestre mayo-junio de 2016, la imitación de los ejemplos de resistencia a los despidos y los intercambios de solidaridad. En ese sentido —y como se verá más adelante— el rechazo activo de los trabajadores de Tec-Plata a los despidos pareciera haber evidenciado no solo la irrupción de los despidos masivos en la región, sino también la posibilidad de enfrentarlos con herramientas de acción directa.

La distribución geográfica del conflicto laboral en plantas industriales sigue, de manera general, el patrón de distribución geográfica de las industrias por escala: la región industrial de Ensenada es donde mayor cantidad de conflictos se han detectado, seguida con mucha menor magnitud por la zona oeste de La Plata. Por su parte, Berisso y el norte de la ciudad de La Plata tienen escasa participación.

**Figura 1.** Distribución geográfica de conflictos laborales en el Gran la Plata. 2016-2017



**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Establecimientos con conflictos: 1- Astillero Río Santiago; 2- Ternium Siderar; 3- Refinería y Petroquímica YPF; 4- Media Caña S. A.; 5- Copetro (Oxbow); 6- Gas Areco; 7- “La Hilandería” - Cooperativa Argentina Textil de Trabajo Ltda.; 8- Plásticos Tolosa; 9- Albano Cozzuol S. A.; 10- Gleba S. A.; 11- Emapi S. A.; 12- Miller Building; 13- Mainetti y Molinuevo (Prosud). Otros establecimientos industriales relevantes: A- Planta de Tratamiento Mecánico Biológico – Ceamse; B- Central Térmica Ensenada de Barragán; C- Papelera San Jorge Coop.; D- Mafisa S. A.; E- Aluar; F- Molino Campodónico. Agrupamientos industriales: I- Parque Industrial LP I; II- Parque Industrial LP II; III- Agrupamiento Industrial Ensenada; IV- Consorcio Industrial Ensenada; V- Consorcio Industrial Ensenada; VI- Sector Industrial Planificado de Berisso; VII- Polo Petroquímico.

Son diez las ramas de la industria manufacturera en las cuales se han relevado conflictos laborales, con establecimientos de distintos

tamaños y características. Lo mismo sucede con los conflictos: algunos cobraron gran difusión, mientras que otros carecieron de trascendencia.

De un total de trece emplazamientos industriales en la región que han tenido conflictos durante el período, seis están radicados en Ensenada (46%), cinco en La Plata (38,5%) y solo dos en Berisso (15,5%). Teniendo en cuenta cada año del período, en 2016 hubo nueve establecimientos con conflictos (cinco en Ensenada y cuatro en La Plata), y en 2017 hubo ocho (cuatro en Ensenada, uno en La Plata y dos en Berisso).

Entre los trece establecimientos mencionados se registraron 30 conflictos, con la siguiente distribución geográfica: 23 en Ensenada (77%), cinco en La Plata (17%) y dos en Berisso (6%). De estos números se desprende que solo en Ensenada hubo más de un conflicto por establecimiento, lo que arroja un promedio de 3,83 conflictos por cada uno. En cambio, en La Plata y Berisso se mantienen las magnitudes de cinco establecimientos y cinco conflictos para la primera y dos establecimientos y dos conflictos para la segunda. El elevado promedio de Ensenada en comparación con los distritos vecinos se debe al alto impacto que tienen en la región las plantas de Astillero Río Santiago, YPF y Ternium-Siderar, que han mostrado —a diferencia del resto del universo relevado— un carácter policonflictivo durante el período.

Teniendo en cuenta que en Ensenada hubo dos conflictos que se extendieron desde un año al otro, la presencia de conflictos abiertos en la industria por año en el período fue en 2016 de 17 (13 en Ensenada y cuatro en La Plata) y 15 en 2017 (12 en Ensenada, uno en La Plata y dos en Berisso).

En el período se registraron 90 acciones de protesta para la región. Geográficamente las mismas se califican según el lugar de radicación de las industrias en las que tienen origen. Su distribución por municipio es la siguiente: 72 en Ensenada (80%), cinco en Berisso (6%) y 13 en La Plata (14%). Otra vez, la diferencia del partido de Ensenada con respecto al resto se debe al carácter policonflictivo de sus principales

industrias, lo que conlleva una constante actividad en términos de acciones de protesta. El **Cuadro 9** resume los datos expuestos.

**Cuadro 9.** Establecimientos con conflictos, conflictos abiertos y acciones de protesta en la industria. Gran La Plata, 2016-2017

	Establecimientos con conflictos		Conflictos abiertos		Acciones de protesta	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Ensenada	5	5 <sup>1</sup>	13	12	36	36
Berisso	-	2	-	2	-	5
La Plata	4	1	4	1	12	1
Total	9	8	17	15	48	42
	13 <sup>2</sup>		30 <sup>3</sup>		90	

<sup>1</sup> El conflicto en la contratista Sidernet de Ternium-Siderar se contabiliza como tal dentro del establecimiento de Siderar debido a que la empresa presta servicios de embalaje y por sí misma no tiene capacidad manufacturera.

<sup>2</sup> Cuatro establecimientos de Ensenada figuran en ambos años: ARS, Ternium-Siderar, YPF y Media Caña. Esta última empresa, contratista de YPF, es considerada como un establecimiento en sí mismo por su importancia a pesar de desarrollar gran parte de su tarea en las instalaciones de YPF.

<sup>3</sup> Dos conflictos del ARS tuvieron su desarrollo durante los dos años: los relacionados con el reclamo de mejores condiciones laborales y con reclamos de inversión para producción y defensa de los puestos de trabajo.

**Fuente:** Elaboración propia.

En el **Cuadro 9** puede observarse cómo en el año 2017 se reducen ligeramente todas las magnitudes en relación con 2016, tanto de establecimientos en conflicto (de nueve a ocho), los conflictos abiertos (de 17 a 15) y las acciones de protesta (de 48 a 42). Esto se corresponde con el fenómeno similar ya señalado en el nivel nacional.

En el marco de un conflicto, los trabajadores generalmente articulan un conjunto de reclamos y demandas. Eso se refleja en el registro de demandas elaborado.

Las industrias de la construcción naval (ARS), de la refinación y procesamiento del petróleo (YPF y polo petroquímico) y de la siderurgia (Ternium-Siderar) han definido desde principios de los ochenta el perfil productivo de la zona del puerto y conformado el principal entramado industrial de la región. Son, además, las tres únicas industrias donde se presenta más de un conflicto por establecimiento durante el período.

El primer hecho que afectó la zona del puerto fue el intento de cierre total del nuevo Puerto de Contenedores de La Plata (TecPlata) en el mes de marzo de 2016. Esta enorme inversión privada fue inaugurada en 2015 pero no logró operar por falta de acuerdos con las líneas marítimas comerciales. La esperanza puesta por los habitantes —en particular, de Berisso— en la recuperación de la actividad portuaria en la región se transformó en poco tiempo en un gran fracaso.

Los despidos masivos anticipados con el cierre parecen haber preanunciado, para algunas organizaciones obreras de la región, una situación de crisis laboral para la cual rápidamente empezaron a elaborar una respuesta.

Cabe señalar que a diferencia de lo que sucedía en la zona del puerto, en La Plata los indicios de una crisis laboral se manifestaron apenas asumido el nuevo gobierno, y de manera predominante en el sector público estatal. Desde mediados de diciembre de 2015 la situación de alarma se instaló en las llamadas cooperativas municipales<sup>7</sup>, en tanto que los sindicatos representantes de los trabajadores municipales de planta se encontraban crecientemente movilizadas por un decreto provincial que suspendía las paritarias del sector por 180 días

---

<sup>7</sup> Se trata de trabajadores municipales sujetos a un tipo de contratación precaria, destinados en general a tareas al aire libre como barrido, recolección de residuos y mantenimiento de mobiliario urbano. Formalmente se organizan en cooperativas de trabajo que el Municipio contrata año a año, por una remuneración significativamente menor al salario municipal corriente.

El conflicto que encararon los trabajadores de TecPlata estalló el 29 de marzo de 2016 con el despido de un centenar y medio de trabajadores para efectivizar el cierre del emprendimiento. De manera inmediata y autoorganizada, los trabajadores bloquearon el acceso al puerto para hacer visible el reclamo y exigir su ingreso al lugar de trabajo. Al día siguiente se movilizaron al Ministerio de Trabajo provincial en La Plata. El conflicto rápidamente repercutió en toda la región: las comunidades de Berisso y Ensenada se hicieron eco del reclamo, a la vez que las medidas de fuerza aparecían en los medios de comunicación de La Plata.

El sindicato oficial —el de Guincheros y Afines— solo ocupó un rol formal en las sucesivas mesas de negociaciones. En cambio, hasta el bloqueo del acceso al puerto se acercaron a llevar su solidaridad figuras políticas de la región y delegaciones sindicales, entre otras Suteba<sup>8</sup>, ATE y SUPeH.

Se señaló que para las seccionales locales de ATE y SUPeH el conflicto de TecPlata operó como una señal de alerta. Es probable que en el imaginario de la población trabajadora de Berisso y Ensenada siguieran estando presentes los puestos de trabajo perdidos por el cierre del frigorífico Swift y la reestructuración y venta de YPF, así como las luchas de resistencia a la privatización del Astillero. Esas experiencias llevaron a que la consigna de “Defensa de las fuentes de trabajo en la región” (Simioni, 10 de noviembre de 2017), promovida fundamentalmente desde Ensenada, se hiciera sentir con fuerza en asambleas, plenarios y movilizaciones configurando un nuevo escenario de conflictos.

---

<sup>8</sup> Suteba (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires) es el sindicato de docentes públicos más importante de la provincia de Buenos Aires. En ese momento las conducciones de las seccionales de La Plata y Ensenada estaban en manos de coaliciones de izquierda, para las que la práctica de acercar solidaridad hacia conflictos obreros es habitual en su militancia.

## ***Conflictos por rama de actividad***

### ***Construcción naval***

El Astillero Río Santiago es emblemático por su historia, por su potencial productivo y por su importancia como fuente laboral en la región. En la actualidad, la empresa es propiedad de la Provincia de Buenos Aires, que designa a sus directivos. La representación sindical de los trabajadores está a cargo de ATE Ensenada.

El primer conflicto del período en el Astillero se desató en enero de 2016, cuando un obrero murió trabajando en su puesto. A manera de repudio, los trabajadores ejercieron retención y abandono de tareas. Ante la extensión de la medida la empresa decretó asueto. A partir de ese momento la compañía estuvo paralizada por más de una semana, en un virtual estado de asamblea permanente (Contrisciani, 4 de febrero de 2016). Este hecho evidenció una fuerte dinámica activista y predispuesta a la acción colectiva y a la movilización de las y los obreros del ARS. Durante el conflicto se destacaron por su iniciativa algunas agrupaciones opositoras a la conducción oficial del sindicato, a la que le demandaron la realización de una asamblea general. A su vez se instalaron con fuerza los reclamos de mayor inversión en seguridad y mejores condiciones laborales. Estas demandas aparecerán reiteradamente durante el período, acompañadas de numerosas medidas de fuerza, por lo que constituyen un conflicto en sí mismo.

Luego de un 2015 sin acciones de protesta destacables, que giró en torno a la búsqueda de aprobación de leyes para reactivar el sector naval, la conducción del sindicato logró desde el mes de abril de 2016 hegemonizar las luchas y movilizaciones que en lo sucesivo emprenderían los trabajadores del astillero.

La conducción de ATE Ensenada convocó a una asamblea y movilización a La Plata en abril de 2016 en un marco de conflicto por negociaciones paritarias. A su vez retomó las demandas que se habían hecho en enero, exigiendo inversiones en seguridad. El contexto de esta acción de protesta estuvo marcado por la lucha de los trabajado-

res de TecPlata, la cual tuvo un gran impacto en las organizaciones obreras de la región. En este caso la marcha de astilleros se realizó junto a Suteba Ensenada y TecPlata, lo que hizo evidente la preocupación regional. En el marco de ese conflicto paritario coincidieron en la calle durante el mes de mayo movilizaciones de ARS junto con los sindicatos enrolados en la CTA Autónoma: ATE Provincia, Asociación Judicial Bonaerense y la Asociación de profesionales de la Salud de la provincia (CICOP), las seccionales opositoras de Suteba —incluidas Suteba Ensenada y La Plata— y Unión de Docentes de la Provincia de Buenos Aires<sup>9</sup> (El Mundo de Berisso, 11 de mayo de 2016).

Ese mismo mes, ATE Ensenada convocó a gremios de la región a una reunión para debatir problemas laborales (sobre todo suspensiones y despidos) y la falta de inversión en áreas estratégicas para la actividad productiva. Participaron 70 sindicatos de la CGT de la región y otros: Sindicato de Obras Sanitarias de Buenos Aires, Camioneros, SMATA, Salud Pública, UOM, AERI, Farmacia, Unión de Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina, Ferroviarios, Asimra La Plata, Sindicato de Trabajadores de la Industria del Gas, Unión Obrera Ladrillera, Gráficos, Televisión, Sindicato de Choferes Públicos, etc. (El Día, 7 de mayo de 2016).

Hacia fines de agosto, ATE Ensenada declaró la emergencia laboral. La medida puso el acento en el problema de fondo para la continuidad laboral y productiva en el astillero: la falta de presupuesto para mantenerlo en producción. De esta manera se abrió un frente de conflicto que fue acompañado por numerosas acciones de protesta. En noviembre se retomaron las movilizaciones pidiendo por inversión en modernización tecnológica, en seguridad y el desbloqueo de créditos en el Banco Provincia para la continuidad productiva (El Día, 9 de noviembre de 2016).

---

<sup>9</sup> Udocba es un sindicato relativamente nuevo y de escaso peso numérico, cuya importancia radica en estar muy vinculado al sector de la CGT conducido por Hugo Moyano.

En 2017 la agenda de lucha del ARS estuvo hegemonizada por la falta de inversión en seguridad y en producción, y en el riesgo que esto implicaba para la permanencia de las fuentes de trabajo.

La estrategia de vaciamiento de la empresa por parte de Cambiemos se hizo palpable para los trabajadores ante el hecho de que el gobierno provincial dejó acéfala a la empresa por tres meses y el gobierno nacional importó 350 millones de dólares de material naval que podría haber sido sustituido por producción del astillero (Palladino, 7 de octubre de 2017). Hubo distintos comunicados, que fueron difundidos por los diarios regionales: una carta de la Comisión de Familiares dirigida a la gobernadora (7 de noviembre), un encuentro interreligioso en la plaza central de Ensenada (4 de septiembre) y numerosas asambleas, paros y movilizaciones (16 de mayo, 13 de julio y 4 de octubre). Hacia fin de año, el astillero empezó a coordinar de manera más activa con otros sectores sobre la base de dos reclamos: contra las reformas impulsadas por el gobierno —puntualmente las reformas laboral y previsional— y en defensa de las fuentes de trabajo de la región.

ATE Ensenada convocó el 17 de octubre a una nueva reunión con organizaciones obreras de la región. Participaron entre otras SUPeH, ATE Provincia y la CTEP. Coincidieron en la consigna de defensa del trabajo regional, fundamentalmente del ARS y la refinería YPF. Se planteó la convocatoria a un plenario regional de delegados y la elaboración de un documento conjunto (El Observador Informativo, 17 de octubre de 2017). El plenario regional de delegados, llevado a cabo el 9 noviembre en las instalaciones del camping de ATE en la localidad de Punta Lara, fue un hecho de alta repercusión en el Gran La Plata. Con las consignas de detener la reforma laboral y la defensa del trabajo en la región, participaron más de 300 delegados de numerosas organizaciones locales. Del debate en el plenario y en comisiones surgió un documento consensuado y un plan de lucha.

Este plenario buscó delimitar alianzas apropiadas para una estrategia defensiva reforzada por la protesta y la movilización callejera.

De esta manera se empezó a configurar un nuevo escenario de la conflictividad en la región, expresando lo que se denomina en este trabajo como momento preconflictivo. La idea de un posible cierre del ARS, el traspaso de las acciones estatales de YPF a manos privadas y una consecuente reestructuración, o una nueva oleada de despidos en el Estado, eran previstos como posibles escenarios negativos para el conjunto de la región.

Configurar una serie de herramientas para la acción, consensuar algunos valores y objetivos comunes —como la defensa del trabajo en la zona y el rechazo a la reforma laboral impulsada por el gobierno—, establecer un punto de encuentro como los plenarios de delegados y montar una referencia simbólica fuerte como es el “ensenadazo”, son puntos establecidos a sabiendas de que la ofensiva del capital y el Estado aún no llegó con toda su fuerza. Son, por eso, la trastienda del conflicto que viene. En esta práctica de buscar coincidencias y tender puentes de solidaridad y coordinación, el ARS ha funcionado durante el período en calidad de aglutinador y potenciador. En esta práctica logró feedback con otras organizaciones.

Los acuerdos del primer plenario de delegados de la región se materializaron el 23 noviembre de 2017. Con la consigna de defensa de las fuentes de trabajo, contra la reforma laboral y por inversión para el ARS se realizó una gran movilización en La Plata junto con un paro estatal. Participaron mayoritariamente los trabajadores del astillero. Hubo delegaciones de SUPeH, Sindicato de Choferes de Camiones de La Plata, la CTA Autónoma, la CGT, la CCC, la CTEP y Suteba Ensenada (La Izquierda Diario, 23 de noviembre de 2017).

### *Industrias del petróleo y petroquímica*

El polo petroquímico es el centro del sector industrial de la región y su eje lo constituyen las plantas de YPF. Esta empresa, una de las más grandes de Argentina, tiene el 51% de sus acciones controladas por el Estado nacional; el restante 49% cotiza en bolsa. El perfil de

YPF es el de una empresa global. SUPeH es el gremio que nuclea a los trabajadores del sector en Ensenada, con una sólida presencia dentro de las plantas de YPF y en varias empresas tercerizadas que prestan servicios a la petrolera.

Al igual que lo sucedido en el caso de Astilleros, el SUPeH Ensenada sumó su solidaridad a los trabajadores en TecPlata y se declaró en estado de alerta ante posibles despidos en el polo petroquímico (Fassero, 28 de abril de 2016). Esta situación se hacía más urgente ya que se constataban despidos en la industria del petróleo en otros lugares del país. Los trabajadores de YPF nacionalizaron el reclamo contra posibles despidos y se movilizaron a la sede nacional de la empresa en el marco de la convocatoria de la CGT y del resto de las centrales el 29 de abril, dirigida a apoyar la ley de emergencia laboral (ley antidespidos).

A mediados del mes de mayo de 2016, el SUPeH declaró el “estado de alerta y reflexión” y el quite de colaboración en todo el país debido al estancamiento de las negociaciones paritarias. Un mes después el conflicto se agudizó y la Federación de Sindicatos Petroleros decretó un paro de 24 horas reclamando la convocatoria a paritarias (El Mundo de Berisso, 13 de junio de 2016). Para hacer evidente que la paritaria petrolera no era la única estancada por esos días, los choferes de camiones realizaron un paro exclusivo a la industria petrolera que llevó a la paralización de la refinería de Ensenada.

Así como el sindicato había participado de la movilización convocada por la CGT en abril de 2016, exactamente un año después SUPeH cambió su postura y no adhirió al paro general del 6 de abril convocado por las centrales sindicales. Explicaron en un comunicado que compartían el reclamo pero que “el especial contexto socioeconómico que envuelve al país (...) requiere en este momento acciones positivas de todos los sectores políticos y gremiales” (La Izquierda Diario, 4 de abril de 2017).

El SUPeH ha dado mucha importancia al fortalecimiento de los emprendimientos conformados por los despedidos de los años noventa. Por ello creó una Cámara Empresarial del Polo Petroquímico, compuesta por las pymes que prestan servicios a las grandes empresas. La preocupación consiste en que actualmente los contratos con estos emprendimientos tienen una reducción del 20% en su presupuesto, lo que puede llevar al achicamiento de personal. A fines de 2017 Ramón Garaza (máximo dirigente de SUPeH) afirmó que estas empresas tenían ganancia cero. En la entrevista que se le realizó declaró “no hay derechos sin trabajo, para lo cual hay que tener empresas”.<sup>10</sup>

La preocupación por la permanencia de los puestos de trabajo, que se había expresado inicialmente a principios de 2016, volvió a manifestarse a fines de 2017. El ámbito de ello fue la articulación con ATE Ensenada y la constitución del plenario de delegados.

Durante el período de estudio, una de las estrategias de YPF para reducir costos de producción fue el ajuste de los contratos con las empresas tercerizadas. El caso modelo de esta estrategia fue el de Media Caña, que presta servicios de mantenimiento civil y metalúrgico fundamentalmente a la refinería y petroquímica YPF, por lo que sus trabajadores se desempeñan sobre todo en la planta de esta.

El principal conflicto en Media Caña se inició en marzo de 2017. Los trabajadores cortaron la ruta y bloquearon el acceso a la planta de YPF acompañados por delegados del SUPeH, en reclamo del pago de salarios adeudados (Berisso Ciudad, 6 de marzo de 2017). Ante el anuncio de que la empresa iría a concurso de acreedores, el gremio y los delegados impulsaron una reunión en el Ministerio de Trabajo. En junio, cuando se preveía una quiebra inminente, se evaluaban dos alternativas: acceder a un programa propuesto por el gobierno o pasar a depender de la Fundación SUPeH (Berisso Ciu-

---

<sup>10</sup> Entrevista al secretario general de SUPeH Ensenada, Ramón Garaza. 7 de diciembre de 2017.

dad, 22 de junio de 2017). En ese contexto se conoció el pedido de YPF de reducción de los gastos de personal a sus empresas contratistas, como Copertei LTDA y SIM SA (El Observador Informativo, 28 de junio de 2017). En agosto, ante un nuevo atraso en el cobro de haberes los delegados de SUPeH convocaron a una asamblea y paro de 48 horas. Aunque luego del paro los trabajadores lograron cobrar, hay que aclarar que en 2018 la crisis continuaba y se sucedían despidos.

Otra empresa del polo petroquímico donde se produjeron situaciones conflictivas fue Copetro, compañía instalada en Ensenada que procesa y exporta coque de petróleo. Pertenece a la firma norteamericana Oxbow. El conflicto se inició en el mes de mayo de 2017 debido al despido de un trabajador. La comisión interna del sindicato AOMA (Asociación Obrera Minera Argentina) organizó un conjunto de medidas: concentración en la puerta de la fábrica, declaración del estado de asamblea permanente, difusión del conflicto en la región pidiendo solidaridad con el hecho, acampes de varios días, bloqueos de acceso a la planta y cortes de calle en Ensenada. El campamento sirvió como un aglutinador para acciones de difusión y solidaridad; hasta él llegaron referentes de distintos espacios políticos de la región y representantes de sindicatos como Suteba Ensenada y SUPeH. Se inició la organización de un fondo de huelga y los obreros decidieron recorrer los cortes y acampes de otras fábricas en lucha en ese momento, puntualmente Gleba y Emapi de La Plata. Tras dos audiencias infructuosas en el Ministerio donde los obreros recibieron la amenaza de nuevos despidos, y con un sindicato que solo ocupó un rol formal, desde el mes de junio los delegados decidieron trasladar las medidas de lucha al interior de la fábrica, organizando dos horas de paro por sector. Luego del desmonte del acampe y la vuelta a la producción la lucha perdió impulso, y no hay registro de que el obrero despedido haya sido reincorporado. Como saldo organizativo de la lucha quedó la constitución de una comisión de mujeres de

Copetro, con la misión de agrupar a los familiares en defensa de los puestos de trabajo.

La empresa Gas Areco, instalada en una vieja planta del polo petroquímico de Ensenada, se dedica al envasado y distribución de gas derivado del petróleo. En marzo de 2017 se inicia un conflicto laboral motivado por el despido de siete de los treinta empleados de la planta (Semanario Fuerte Barragán, 24 de mayo de 2017). La compañía no cumplió con el pago de la indemnización y se iniciaron las protestas en el portón de la empresa. Ante el temor de nuevos despidos se realizó la toma del establecimiento y el bloqueo de los accesos. Al reclamo de la regularización de las indemnizaciones se sumaron otros por las malas condiciones laborales: el hombreo de grandes pesos y la exposición a gases tóxicos sin medidas adecuadas de protección. La toma se mantuvo por casi una semana, pero no hay referencias a la resolución del conflicto.

### *Industria siderúrgica*

Ternium-Siderar (ex-Propulsora Siderúrgica), empresa perteneciente al grupo Techint, realiza el proceso de laminado en frío. Está integrada de manera vertical con el resto de las inversiones de Techint en Argentina y el mundo.

El gremio de trabajadores metalúrgicos, UOM, tuvo conflictos en las negociaciones paritarias de 2016 y 2017 (UOM, 2017). En ambos casos el estancamiento de las negociaciones se debió a la negativa del sector siderúrgico, encabezado por Techint, de acceder a las demandas salariales. La forma en que la conducción nacional de la UOM encaró los conflictos de ambos años fue muy similar: un inicio con movilizaciones de delegados y dirigentes, posteriormente paros parciales o llamados a paros nacionales que luego se suspendían. Cabe destacar la diferencia entre las plantas de zonas del norte de la provincia de Buenos Aires y del sur de Santa Fe (Campana, Ramallo y Villa Constitución) donde por iniciativa de comisiones internas combativas y a

fin de enfrentar despidos se realizaron diversas medidas de fuerza, lo que no ocurrió en la planta de Ensenada.

La comisión interna de delegados de Ternium-Siderar, afiliada a UOM, se destacó en marzo-abril de 2017 por encarar luchas en el marco de situaciones de emergencia tanto en la planta de Siderar (suspensiones masivas y falta de reemplazos), como en una tercerizada de servicios (despidos masivos). Ante esos hechos implementaron un conjunto de medidas: a las asambleas sumaron bloqueos de acceso a la planta, paros y tomas, acciones que se extendieron a otras empresas tercerizadas y que generaron vínculos de solidaridad entre ambos grupos de trabajadores. Estas luchas resultaron en triunfos (García, 3 de abril de 2017). Pero casi en paralelo se iniciaron conflictos en el interior del sindicato, entre la seccional La Plata de UOM y la comisión interna de la fábrica. Esto culminó al mes siguiente con una desafiliación votada por el sindicato a los delegados de fábrica. De esa manera se exponía a los delegados al riesgo de perder sus fueros ante la empresa.<sup>11</sup>

### *Agroquímicos*

Gleba es una empresa productora de agroquímicos y nutrientes ubicada en el oeste platense. En el mes de mayo de 2016 se inició un conflicto laboral debido a la suspensión de 50 trabajadores (La Izquierda Diario, 11 de mayo de 2016). Este hecho se sumó a los cambios en el régimen de trabajo realizado con anterioridad por la empresa, que afectaban las condiciones de trabajo (reducción del horario de descanso, prohibición del espacio sindical). Se declaró el estado de asamblea permanente y el corte de la avenida de acceso a la planta. Por la falta de respuestas, las medidas se fueron endureciendo: corte

---

<sup>11</sup> En una entrevista informal a fines de agosto de 2018, un operario de Siderar comentó que ninguno de los delegados desafiliados fue despedido y que lograron obtener por vía judicial su reafiliación al sindicato y el derecho a volver a presentarse para delegados en futuras elecciones.

total y bloqueo en la entrada del establecimiento. Ante un intento de desalojo por parte de la policía, varios de los operarios suspendidos se encadenaron a los portones. Luego de esa situación, el Ministerio de Trabajo intervino y dictó conciliación obligatoria (La Izquierda Diario, 2 de junio de 2016).

### *Industria química*

Emapi es una empresa líder en la fabricación de membrana asfáltica con expansión al rubro de la pintura. Cuenta con alrededor de 120 operarios y la representación del Sindicato del Personal de Industrias Químicas y Petroquímicas de la ciudad de Buenos Aires y zonas adyacentes. El conflicto se inició en el mes de mayo de 2016 con el despido de tres trabajadores a los que la empresa les impidió el ingreso al lugar de trabajo. Los obreros respondieron paralizando la producción y bloqueando el acceso a la fábrica en reclamo por la reincorporación de los despedidos. La situación derivó en un acampe (Iademarco, 27 de mayo de 2016).

A pocos días de iniciado el conflicto, cuando en una audiencia convocada por el Ministerio de Trabajo se dictó una conciliación obligatoria por 21 días, los despedidos habían pasado de seis a 15. Con el dictado de la conciliación los obreros lograron un momentáneo triunfo (Iademarco, 31 de mayo de 2016).

### *Industria metalúrgica*

El 11 de julio de 2016 el obrero Leandro Centurión murió aplastado por una máquina mientras trabajaba en la metalúrgica Miller Building, en el Parque Industrial I de La Plata (La Izquierda Diario, 12 de julio de 2016). El repudio por su muerte se manifestó en un paro y en el reclamo de mejores condiciones laborales, de seguridad e higiene. El conflicto se amplió cuando la patronal informó que aumentaría la jornada laboral para cubrir las horas de trabajo perdidas por el accidente de trabajo y el día de duelo. Un grupo autoconvo-

cado, sin el apoyo de la UOM, continuó sosteniendo el repudio a la muerte del trabajador, el reclamo de mejores condiciones laborales y realizando retención de tareas ante la exigencia de la empresa de devolver las horas.

### *Plásticos*

Mainetti y Molinuevo es una pequeña empresa de inyección de plástico situada en el barrio Los Hornos de La Plata. Dos obreros fueron despedidos por la firma tras intentar presentarse como delegados (La Izquierda Diario, 29 de mayo de 2016). Ante esa situación, y en reclamo por su reincorporación y por la libre elección de delegados, los trabajadores intentaron ejercer la retención de tareas. Luego buscaron distintas instancias de mediación ante el Ministerio de Trabajo con apoyo de la UOM y del Centro de Profesionales por los Derechos Humanos (CeProDH). La empresa alegó despido con causa e inició una campaña de despidos para otros trabajadores. Finalmente, con apoyo político, los trabajadores buscaron interponer una denuncia judicial por persecución sindical.

Otro conflicto vinculado a persecución política se desarrolló en Plásticos Tolosa, pequeña empresa de inyección de plástico ubicada en el Polígono Industrial Berisso. En septiembre de 2017 un operario fue despedido tras participar como candidato a concejal de la ciudad en la lista del FIT.

El pedido por su reincorporación recorrió las instituciones políticas locales ante la denuncia de persecución política. Se organizó un fondo de huelga y un festival. Acompañado de una permanente denuncia pública sostenida por una carta firmada por personalidades, se buscó ejercer presión contra la empresa con un pedido de intervención al Concejo Deliberante. Luego, el despido tuvo una audiencia con el intendente (El Mundo de Berisso, 8 de septiembre de 2017).

### *Autopartistas*

Albano Cozzuol es una empresa proveedora de las terminales automotrices, con tres plantas en el país. El conflicto se inició en mayo de 2017 cuando fueron despedidos 15 operarios. Los trabajadores denunciaron que la empresa había ajustado su planta de empleados guiándose por criterios de discriminación laboral, fundamentalmente de salud. La denuncia pública que iniciaron los obreros hizo eje en que el deterioro de salud que sufren —tendinitis, problemas de cintura y envenenamiento por tolueno— es consecuencia de las condiciones laborales (Sidoti, 6 de junio de 2017). También denunciaron que los delegados del sindicato Unión Obreros y Empleados Plásticos (UOYED) habían justificado las decisiones de la patronal. Mediante denuncias judiciales y la verificación del envenenamiento que sufrieron buscaron la reincorporación en sus puestos de trabajo y mejores condiciones laborales.

### *Industria textil*

La Cooperativa Argentina Textil de Trabajo de Berisso funciona en las instalaciones de la ex-Pattent Knitting Bs. As. Limitada, fundada en 1929 por capitales británicos. Esta empresa quebró a fines de los sesenta y sus trabajadores, tras una larga lucha, formaron la cooperativa para poder seguir produciendo. Desde 1974 se renueva anualmente un convenio con el gobierno provincial por el cual la cooperativa provee de gasa hidrófila a los centros de asistencia de la provincia. En la actualidad trabajan en la cooperativa 130 obreras/os. Tras la demora de la gobernadora en rubricar el nuevo convenio con el Ministerio de Salud que saldara la deuda de este último por la gasa hidrófila provista, la cooperativa —que ya había tenido el mismo problema en 2014— decidió paralizar la producción el 15 de mayo de 2017, obligada por la falta de insumos (El Mundo de Berisso, 11 de mayo de 2017). La gravedad de la situación radica en que sin ese contrato la cooperativa debe cerrar, con lo cual se pierden todas las fuentes de trabajo. La si-

tuación finalmente se destrabó el 18 de mayo con la firma de la gobernadora, lo que permitió reanudar la producción (El Mundo de Berisso, 18 de mayo de 2017).

### ***Síntesis de los reclamos y acciones de protestas***

Cada conflicto presenta una combinación de uno o más reclamos. Entre los 30 conflictos habidos en el período se enumera un total de 45 reclamos. Metodológicamente se dividen los reclamos en 11 campos para su clasificación. El resultado final se presenta en el **Cuadro 10**.

**Cuadro 10.** Reclamos en los conflictos de las industrias del Gran La Plata (en%). Años 2016-2017

8,9	2,2	17,8	8,9	4,4	8,9	6,7	15,5	8,9	11,1	6,6
Paritarias/ Aumento salarial	Designación de autoridad	Reincorporación de despidos masivos, suspensiones, no pago	Reincorporación de despidos puntuales	Pase a planta	Rechazo de Ley	Convocatoria a asamblea propia	Condiciones laborales	Repudio de muerte/ accidente	Inversión, defensa fuente laboral	Libertad sindical/ Persecución política

**Fuente:** Elaboración propia.

Los tres campos que superan la media son los que configuran el nuevo escenario de conflictos en este período. Como se observa, el campo con mayor porcentaje de reclamos es calificado como medidas de crisis (17,8%): reincorporación de despidos masivos, suspensiones y situaciones de no pago. El tercero con mayor porcentaje es el de situaciones preconflictivas (11,1%): pedidos de inversiones para mantener la producción fabril y la defensa general de las fuentes de empleo. Por último, el segundo campo con mayor porcentaje incluye los reclamos relacionados con las consecuencias del ajuste económico en la actividad fabril, los vinculados con las condiciones laborales y de seguridad (15,5%). Los reclamos abarcados en estos tres campos contienen casi la mitad de los registros: un 44,4%.

En términos de alcance, de los 30 conflictos registrados el 85% ha tenido un carácter totalmente local o regional. El resto se ha originado en situaciones de escala nacional, como las paritarias y el rechazo a leyes del gobierno. En cuanto a la magnitud de los conflictos, en el período se registraron 19 conflictos en las grandes industrias de la región (63%), ocho en establecimientos medianos (27%) y solo tres en los pequeños (10%).

Las acciones de protesta se organizaron metodológicamente en ocho campos. Su distribución porcentual es la que se presenta en el **Cuadro 11**.

**Cuadro 11.** Acciones de protesta en los conflictos de las industrias del Gran La Plata. Años 2016-2017

Paros/ Retención de tareas, etc.	Asambleas	Piquetes, bloqueos, tomás.	Movilizaciones	Declaraciones/ Comunicados, etc.	Encuentros	Acciones solidarias: fondos de huelga, festivales	Denuncias administrativas/ Denuncias penales
18,9	16,7	12,2	15,5	16,7	7,8	8,8	3,3

**Fuente:** Elaboración propia.

En los conflictos habidos en las pequeñas y medianas industrias de la región las organizaciones gremiales estuvieron ausentes o tuvieron una presencia poco significativa. Los datos indican que en seis de las ocho pymes industriales donde hubo conflictos, los obreros tomaron en sus manos las iniciativas con poco o ningún apoyo de la organización sindical de la rama.

La situación es distinta en las grandes industrias, donde las instituciones sindicales tienen mayor trayectoria y visibilidad. En estos casos las organizaciones sindicales están generalmente divididas entre agrupamientos oficialistas y opositores y los conflictos se presentan con una mayor complejidad: pueden estar orientados por la conducción oficial del sindicato, por una agrupación opositora, por una comisión de delegados no oficialistas dentro del marco sindical o por trabajadores autoconvocados sin aparente relación con los espacios mencionados. En esas circunstancias los conflictos laborales en las grandes fábricas abren el espacio al juego de disputas internas por obtener legitimidad en las bases, lograr mayor eficacia en la resolución de reclamos, tomar la delantera en las medidas de lucha y lograr la iniciativa en la conducción de los conflictos. Es por esto que suele haber mucho más que los reclamos planteados detrás de cada conflicto que se produce en las grandes empresas de la región, lo cual es imposible de expresar en términos cuantitativos.

## **Consideraciones finales**

Un primer aspecto a destacar se refiere a las diferencias entre los conflictos producidos en las grandes empresas y en los pequeños y medianos establecimientos. En cada uno de estos últimos se registra un solo conflicto durante el período estudiado. La única excepción fue la de la empresa Media Caña, vinculada a YPF como contratista tercerizada: el segundo conflicto de esta firma, que se extiende más allá del período de análisis, se originó debido al ajuste de contratos llevado a cabo por YPF.

Entre los conflictos habidos en las pymes hay que diferenciar los que fueron encarados por un colectivo de trabajadores desde el establecimiento, de aquellos iniciados por trabajadores individuales o pequeños grupos de trabajadores desplazados de su lugar de trabajo que han buscado resguardo y apoyo en distintos tipos de organizaciones, generalmente políticas, de abogados o de derechos humanos. Estas situaciones surgen a partir de despidos puntuales motivados por causas de discriminación laboral o persecución gremial. Ejemplos claros son los casos de las empresas plásticas Tolosa y Mainetti y Molinuevo. También se asemeja esta situación a la de la autopartista Albano Cozzuol, donde un pequeño grupo de despedidos busca su reincorporación sin el apoyo del sindicato oficial. Las medidas encaradas por los afectados en estas circunstancias suelen ser denuncias públicas en el marco de campañas de difusión y denuncias administrativas y penales.

En los establecimientos pequeños y medianos las medidas colectivas de los trabajadores han sido generalmente de mayor radicalidad, destacándose las tomas de fábricas y bloqueos de calles y rutas. Hubo una fuerte presencia de estas medidas en el mes de mayo de 2016, cuando se dieron en simultáneo los casos de la química Emapi, la agroquímica Gleba y Copetro. En Ternium-Siderar, poco después de poner en práctica los métodos de toma y bloqueo, la comisión interna fue desafiliada del sindicato.

Un caso particular es el de la Cooperativa Argentina Textil de Trabajo de Berisso, que produce gasa hidrófila que suministra a los hospitales públicos de la Provincia de Buenos Aires por un convenio con el gobierno provincial que se renueva anualmente. En mayo de 2017 la cooperativa paralizó la producción por decisión de la administración debido a la falta de insumos para la maquinaria. Esta situación resultó del atraso de la provincia en confirmar la renovación del convenio. La forma en que se planteó la paralización de la producción no califica por sí misma como reclamo ni conflicto laboral: la administración de la cooperativa presentó la paralización como mera consecuencia de la

falta de insumos y no como reclamo al gobierno provincial. Sin embargo, se evidenció la existencia de un conflicto entre los intereses de la cooperativa de trabajo y el gobierno de la Provincia. La paralización de la producción generó alarma entre los trabajadores de la cooperativa y en la ciudad de Berisso. En consecuencia, el impacto negativo que tuvo la paralización de la fábrica pudo haber servido para destrabar la situación, como finalmente sucedió pocos días después.

Situaciones como las ocurridas en la empresa Miller Building son difíciles de evaluar mediante el relevamiento de información periodística. Esta es escasa y no se puede conocer la cantidad aproximada de personas que participaron en el conflicto ni sus trayectorias.

Para el análisis de conflictos laborales en las pequeñas y medianas empresas es difícil obtener información por los métodos empleados y se impone la necesidad de hacer un rastreo más profundo. La aparición de un conflicto en los medios periodísticos depende de su notoriedad, lo que sucede con más frecuencia con los producidos en las grandes empresas. La continuidad y resolución de los mismos, por lo general, no es publicada. Las noticias sobre algunos conflictos, como los motivados por despidos en pequeñas empresas, dependen del vínculo del afectado con alguna organización política o de abogados que lo representen y den publicidad a lo sucedido. En muchos de estos casos no es fácil evaluar si asumen un carácter colectivo. Por otra parte, también se observó que algunas organizaciones sindicales tienden a ocultar o desligarse de los conflictos.

En este capítulo se relató el proceso de organización y lucha de las organizaciones de las principales industrias de la región. Se describió cómo fueron definiendo los ejes y las estrategias en función del contexto político-económico del país y las particulares prácticas de ajuste del Estado y las empresas. La capacidad de ver rápidamente en la crisis de TecPlata el anuncio de un escenario venidero fue un acierto por parte de estas organizaciones. En ese sentido ATE Ensenada supo utilizar su fuerza de convocatoria para convertirse en el aglutinador de

numerosas iniciativas de las que posiblemente surja una red de organizaciones que rodeen de solidaridad al ARS para bloquear una probable iniciativa oficial para su venta o cierre.<sup>12</sup>

El nuevo escenario de conflictos que presenta el capítulo resulta de la respuesta colectiva de los trabajadores y trabajadoras a un ajuste generalizado y coordinado por el Estado y las empresas. La decidida oposición a los despidos masivos y a las suspensiones, los reclamos por salarios adeudados, las exigencias de mayores inversiones en seguridad y en producción, y la defensa generalizada de las fuentes de empleo industrial de la región enfrentan mucho más que el ajuste económico. Si algo tiene para aportar la clase trabajadora del Gran La Plata en este período es que desafió los intentos de disciplinamiento del capital.

La ofensiva de ajuste se produjo en las tres grandes empresas de la región. En ARS hubo desfinanciamiento general y ausencia de nuevos proyectos, además del congelamiento de los ingresos a la empresa.<sup>13</sup> En YPF hubo una clara estrategia de achicar gastos mediante el recorte de contratos con las compañías que le prestan servicios tercerizados. De esta manera el ajuste se trasladó a los empleados y empleadas de estas empresas. En Ternium-Siderar el plan fue similar al de YPF, pero con una respuesta mucho mayor por parte de la comisión interna de fábrica, la que logró en principio contener la avanzada de la empresa, aunque la conducción de la UOM consiguió finalmente desplazarla.

El conjunto de organizaciones sindicales de la región es heterogéneo tanto desde el punto de vista ideológico como respecto a la posi-

---

<sup>12</sup> Durante julio y agosto de 2018 el ARS vivió momentos dramáticos y decisivos. Desde que el presidente Mauricio Macri compartió la opinión “al Astillero hay que dinamitarlo”, el ARS sufrió una campaña de desprestigio en medios de comunicación nacionales y un fuerte intento de militarización. La respuesta ha sido multiplicar la movilización y acercarse a sectores del peronismo.

<sup>13</sup> Extraído de la entrevista a Pablo Rojas, dirigente de ATE Ensenada (29 de noviembre de 2017).

ción objetiva que ocupan y el poder con que cuentan. Muchas de estas organizaciones han mostrado un gran dinamismo, han sabido acercarse en marcos de debate y movilización y han buscado sacar provecho de los aspectos en que se sienten fuertes. Donde las organizaciones no han sabido dar respuestas adecuadas a las situaciones de crisis, los delegados —e incluso las y los obreros de base— se han puesto al frente, como se ha podido ver en numerosas empresas pequeñas de la región particularmente a mediados de 2016, y han obtenido así un importante saldo de experiencias.

## Referencias bibliográficas

- Cifra. (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos. *Documento de Trabajo* (Cifra-Flasco), 15. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>
- Cifra. (2018). *El balance laboral de los dos primeros años de Cambiemos: menos empleo, menor registración, menores salarios*. Cifra-CTA. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=122>
- Contrisciani, J. (4 de febrero de 2016). Astillero Río Santiago: está parado hace una semana, todos a la asamblea general. *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de [https://www.laizquierdadiario.com/Astillero-Rio-Santiago-esta-parado-hace-una-semana-todos-a-la-asamblea-general?id\\_rubrique=1714](https://www.laizquierdadiario.com/Astillero-Rio-Santiago-esta-parado-hace-una-semana-todos-a-la-asamblea-general?id_rubrique=1714)
- Esponda, M. A. (23 de noviembre de 2012). Propulsora Siderúrgica, Techint, la adquisición de SOMISA y los impactos sobre la clase trabajadora. *Agencia Paco Urondo*. Recuperado de <https://www.agenciapacourondo.com.ar/economia/propulsora-siderurgica-techint-la-adquisicion-de-somisa-y-los-impactos-sobre-la-clase>
- Fassero, N. (28 de abril de 2016). Astillero Río Santiago: a la calle contra el ajuste. *Prensa Obrera*. Sindicales. Recuperado de <https://prensaobrera.com/sindicales/astillero-rio-santiago-a-la-calle-contra-el-ajuste/>

- García, H. (3 de abril de 2017). En Ternium SIDERAR ganaron los trabajadores. *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/En-Ternium-Siderar-ganaron-los-trabajadores>
- Iademarco, M. (27 de mayo de 2016). La Plata: saltó la bronca en EMAPI contra los despidos. *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/La-Plata-Salto-la-bronca-en-Emapi-contra-los-despidos>
- Iademarco, M. (31 de mayo de 2016). EMAPI: conciliación obligatoria y todos adentro. *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/Emapi-conciliacion-obligatoria-y-todos-adentro>
- Idesba. (2017). *Informe de Actividad II Trimestre 2017*. Recuperado de <http://www.ctabsas.org.ar/idesba/article/informe-de-actividad-en-la-provincia-de-bs-as>
- Indec. (2010). *Población. Proyecciones y estimaciones. 2010-2025*. Recuperado de [https://sitioanterior.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=24&id\\_tema\\_3=119](https://sitioanterior.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119)
- Indec. (2017a). *Encuesta Permanente de Hogares*. Informes de Prensa.
- Indec. (2017b). *Encuesta Permanente de Hogares*. Distribución del ingreso.
- Marx, K. y Engels, F. (1848). *Manifiesto del partido comunista*. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>
- Observatorio del Derecho Social. (2016). *Dispáren contra el trabajo (y contra los trabajadores)*. Informe anual 2016. CTA Autónoma. Recuperado de [https://www.agenciacta.org/IMG/pdf/Informe\\_Anual\\_2016\\_-\\_ODS\\_CTAA\\_para\\_difundir.pdf](https://www.agenciacta.org/IMG/pdf/Informe_Anual_2016_-_ODS_CTAA_para_difundir.pdf)
- Observatorio del Derecho Social. (2017). *Individualización de las relaciones laborales y construcción del enemigo interno*. Informe anual 2017. CTA Autónoma. Recuperado de [https://ladefensa.com.ar/La%20Defensa%2019/pluginAppObj\\_117\\_24/anual\\_2017.pdf](https://ladefensa.com.ar/La%20Defensa%2019/pluginAppObj_117_24/anual_2017.pdf)

- Palladino, A. (7 de octubre de 2017). Astillero Río Santiago: fuerte reclamo de trabajadores y familiares para que Vidal invierta en obras. *Diario Contexto*. Recuperado de <https://www.diariocontexto.com.ar/2017/10/07/astillero-rio-santiago-fuerte-reclamo-de-trabajadores-y-familiares-para-que-vidal-invierta-en-las-obras/>
- Ravella, O. (1997). Ciencia, tecnología y desarrollo en la organización del territorio. El Caso del Gran La Plata. *Estudios del Hábitat*, II(5), 73-82.
- República Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). *Conflictos laborales 2015-2016-2018*. Recuperado de <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/Bel/conflictoslaborales.asp>
- República Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (28 de diciembre de 2018). *Situación y evolución del total de trabajadores registrados – Diciembre de 2017*. Gacetilla de Prensa. Recuperado de [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/trabajadoresregistrados/GacetillaSIPA\\_total\\_Diciembre2017.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/trabajadoresregistrados/GacetillaSIPA_total_Diciembre2017.pdf)
- Rosemberg, J. (10 de mayo de 2016). El Gobierno acordó con los empresarios que no habrá más despidos por 90 días. *La Nación*. Sección Política. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-acordo-con-los-empresarios-que-no-habramas-despidos-por-90-dias-nid1897134/>
- Sidoti, M (6 de junio de 2017). “Te envenenan, te rompen y te echan, no les importa nada”. *RealPolitik*. Municipales. Recuperado de [https://realpolitik.com.ar/nota/25323/amp\\_34\\_te\\_envenenan\\_te\\_rompen\\_y\\_te\\_echan\\_no\\_les\\_importa\\_nada\\_amp\\_34\\_denuncio\\_un\\_despedido\\_de\\_albano\\_cozzuol/](https://realpolitik.com.ar/nota/25323/amp_34_te_envenenan_te_rompen_y_te_echan_no_les_importa_nada_amp_34_denuncio_un_despedido_de_albano_cozzuol/)
- Simioni, L. (10 de noviembre de 2017). Masivo plenario contra la reforma laboral. *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de: <http://www.laizquierdadiario.com/Masivo-plenario-contra-la-reforma-laboral>

- Stiberman, L. (2017). Conflictividad laboral en la Argentina: una aproximación a las metodologías del Ministerio de Trabajo de Nación y la Central de Trabajadores Argentinos. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 19. Recuperado de [https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2548](https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2548)
- UOM. (2017). *Marcha por paritarias*. Recuperado de <https://www.uom.org.ar/site/gremial/marcha-por-paritarias/>
- La empresa “Media Caña” con serios problemas económicos. (6 de marzo de 2017). *Berisso Ciudad*. Recuperado de <https://www.berissociudad.com.ar/nota.asp?id=31768&t=La-empresa-Media-Cana-con-serios-problemas-economicos>
- Media Caña al borde de la quiebra: los únicos salvavidas podrían ser la Provincia o Fundación SUPEH. (22 de junio de 2017). *Berisso Ciudad*. Recuperado de <https://www.berissociudad.com.ar/nota.asp?n=&id=37780>
- ATE Ensenada convoca a los gremios de la región. (7 de mayo de 2016). *El Día*.
- La Plata, capital del piquete. (13 de mayo de 2016). *El Día*. La ciudad. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2016-5-13-la-plata-capital-del-piquete>
- Hubo caos vial en el Centro por una protesta de trabajadores de Astillero Río Santiago. (9 de noviembre de 2016). *El Día*. La Provincia. Recuperado de: <https://www.eldia.com/nota/2016-11-10-hubo-caos-vial-en-el-centro-por-una-protesta-de-trabajadores-de-astillero-rio-santiago>
- Trabajadores del ARS marchan a pie a La Plata. (11 de mayo de 2016). *El Mundo de Berisso*. Política. Recuperado de <https://elmundodeberisso.com.ar/2016/05/11/trabajadores-del-ars-marchan-pie-la-plata/>

- La Federación de Petroleros convoca a paro para el miércoles. (13 de junio de 2016). *El Mundo de Berisso*. Información General. Recuperado de <https://elmundodeberisso.com.ar/2016/06/13/la-federacion-petroleros-convoca-paro-miercoles/>
- La Cooperativa Textil al borde de paralizar su fábrica. (11 de mayo de 2017). *El mundo de Berisso*. Información General. Recuperado de <https://elmundodeberisso.com.ar/2017/05/11/la-cooperativa-textil-al-borde-paralizar-fabrica/>
- Todo listo para que la Cooperativa Textil vuelva a trabajar. (18 de mayo de 2017). *El mundo de Berisso*. Información General. Recuperado de <https://elmundodeberisso.com.ar/2017/05/18/listo-la-cooperativa-textil-vuelva-trabajar/>
- Piden que empresa del Polígono reincorpore a trabajador. (8 de septiembre de 2017). *El Mundo de Berisso*. Política. Recuperado de <https://elmundodeberisso.com.ar/2017/09/08/piden-empresa-del-poligono-reincorpore-trabajador/>
- YPF sigue presionando a los emprendimientos para reducir personal. (28 de junio de 2017). *El Observador Informativo* Recuperado de <http://elobservadorinformativo.com/ypf-sigue-presionando-a-los-emprendimientos-para-reducir-personal/>
- Encuentro regional de gremios en ATE Ensenada. (17/10/2017). *El Observador Informativo*. Recuperado de <http://elobservadorinformativo.com/encuentro-regional-de-gremios-en-ate-ensenada/>
- La Plata: fábrica de agroquímicos GLEBA suspende a cincuenta trabajadores. (11 de mayo de 2016). *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/La-Plata-fabrica-de-agroquimicos-Gleba-suspende-a-cincuenta-trabajadores>
- La Plata: “cuando me presenté para ser delegado me echaron”. (29 de mayo de 2016). *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/La-Plata-Cuando-me-presente-para-ser-delegado-me-echaron>

- GLEBA: se logró la conciliación obligatoria y ahora empieza otra etapa. (2 de junio de 2016). *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/Gleba-Se-logro-la-conciliacion-obligatoria-y-ahora-empieza-otra-etapa>
- La Plata: joven muere aplastado por una máquina. (12 de julio de 2016). *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/La-Plata-joven-muere-aplastado-por-una-maquina>
- A paro activo: ¡en petroleros paremos todos!. (4 de abril de 2017). *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/6AParoActivo-En-petroleros-paremos-todos>
- La Plata: paro y movilización contra la reforma laboral. (23/11/2017). *La Izquierda Diario*. Mundo Obrero. Recuperado de: <http://www.laizquierdadiario.com/La-Plata-paro-y-movilizacion-contra-la-reforma-laboral>
- Mauricio Macri firmó el veto a la Ley Antidespidos. (20 de mayo de 2016). *La Nación*. Sección Política. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-firmo-el-veto-a-la-ley-antidespidos-nid1900920/>
- Toman envasadora de gas en Camino Vergara y Mosconi. (24 de mayo de 2017). *Semanario Fuerte Barragán*. Recuperado de <https://www.fuertebarragan.com/2017/05/24/toman-ensavadora-de-gas-en-camino-vergara-y-mosconi/>



# Territorialidades y agentes económicos del Complejo Industrial La Plata: De la reestatización de YPF a la reconfiguración neoliberal (2012-2018)

*Nahuel Mamonde*

## **Introducción**

Los ex trabajadores de la Destilería YPF La Plata han conformado desde 1992 diferentes tipos de agentes económicos (pymes y cooperativas de trabajo) que participan activamente, con un carácter subalterno, del circuito hidrocarburífero<sup>1</sup> argentino. Estas formas de organizar

---

<sup>1</sup> Los aspectos territoriales del circuito productivo hidrocarburífero dan cuenta no solo de la localización y distribución en el país de las diferentes etapas (áreas de extracción de gas y petróleo, redes de distribución, establecimientos de refinación e instituciones de innovación) sino también de la acción de distintos agentes económicos que entablan relaciones asimétricas de poder de acuerdo con sus diversos intereses. Estas relaciones evolucionan a través del tiempo en el marco de políticas económicas y sociales nacionales y afectan de manera selectiva al conjunto de la sociedad y a los territorios. Es así como los agentes más dinámicos cuentan con capacidad de imponer mecanismos que les permitan captar valor generado por otro agente y apropiarse del excedente. En torno a este aspecto de la apropiación y transferencia de excedentes de un circuito productivo, Rofman (1999) indica el papel relevante que juega el Estado en su capacidad de regulación de la actividad productiva, en tanto es determinante para alterar precios, modificar los contextos en que se desenvuelven los agentes, cambiar la legislación de protección a determinados sectores, modificar disposiciones sobre empresas estatales, etc.

el trabajo y la producción han sido el corolario de diversas estrategias de organización ante la desocupación producida en los años noventa por la implementación de la reforma laboral y la producción flexible.

Asimismo, los reclamos por los derechos laborales han recrudecido en diversas oleadas neoliberales como en el año 1968, la década del 1990 y el período iniciado en 2015. Tanto las demandas sociales de los trabajadores petroleros, como las políticas hidrocarburíferas desarrolladas desde el neodesarrollismo a la reconfiguración neoliberal, han impactado en las cooperativas de trabajo conformando una parte de los tejidos de relaciones mediatizadas, que podemos denominar territorialidades (Raffestin, 2011).

Por tanto, dos son las preguntas que guían este trabajo: a) ¿cuáles han sido los contextos en donde han recrudecido las demandas sociales de los trabajadores del Complejo Industrial La Plata (CILP)?; b) ¿qué territorialidades se han expresado en las cooperativas de trabajo del CILP durante el neodesarrollismo-neoliberalismo?

En principio, las demandas sociales se definen como aquellos reclamos que son llevados al espacio público para su visibilización, que entran en el orden de lo político (Mouffe, 2007) y que asimismo conforman modos articuladores del orden social basados en relaciones asimétricas atravesadas por posiciones dominantes y subalternas.

En este trabajo cobra relevancia reflexionar sobre la noción de desarrollo como una categoría en disputa, íntimamente vinculada a los proyectos de gobierno insertos en la arena del Estado,<sup>2</sup> tomando como caso el estudio de agentes económicos del CILP.

---

<sup>2</sup> A su vez, no se desconoce que el Estado puede ser entendido desde diversas perspectivas: normativa, burocrática, instrumental, autonomía relativa, institucional, gubernamentalidad, entre otras.

Es importante señalar que a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta se encuentra un cuerpo teórico de perspectiva latinoamericana que incluye obras de autores como José Aricó, Ernesto Laclau, Norbert Lechner, Guillermo O'Donnell, Juan Carlos Portantiero, Jorge Zaverucha, René Zavaleta, entre varios otros, lo que constituye para Cortés el último momento del pensamiento fuerte acerca del Estado en la región.

El capítulo está organizado en tres partes: en la primera se analizan las políticas hidrocarburíferas durante el período neodesarrollista-neoliberal y las transformaciones socioterritoriales en el CILP; en la segunda parte se recuperan las demandas sociales de los trabajadores petroleros del Gran La Plata en el marco de las oleadas neoliberales; en la última se esbozan una serie de reflexiones finales en torno a la categoría de desarrollo en vinculación con las transformaciones acaecidas en el CILP.

La estrategia metodológica adoptada es el estudio de caso en sus variantes intrínseca y colectiva. En la primera interesa el caso en sí mismo, el que una vez definido “concentra toda la atención investigativa orientada a un análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones” (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 238). En el estudio de caso colectivo cada uno de ellos es estudiado en su especificidad “para luego proceder a la comparación entre ellos dando lugar a la comprensión de una clase mayor de casos” (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, p. 238). Para el relevamiento de la información se utilizaron fundamentalmente técnicas cualitativas: trabajo de campo mediante observación directa, entrevistas en profundidad y análisis bibliográfico, cartográfico y documental.

## **Debates sobre el desarrollo y el sector hidrocarburífero desde sus dimensiones geográficas.**

### **El caso del Complejo Industrial La Plata (2012-2018)**

La salida de la crisis de 2001 en Argentina trajo aparejado el abandono de la convertibilidad, lo que implicó una alteración en la correlación de fuerzas en el interior del bloque en el poder, y la emergencia de una incipiente hegemonía del gran capital productivo que desplazó temporalmente al capital financiero y a las empresas de servicios públicos privatizadas (Wainer y Schorr, 2014).

En este sentido, el período posterior a la crisis de 2001-2002, denominado neodesarrollismo,<sup>3</sup> “ha sido un proyecto estatal de reacción a los efectos desestructurantes del Consenso de Washington capaz de alterar y alternativizar las formas de mercantilización que persigue el neoliberalismo y los actores e intereses globales comprometidos en su constitución y expansión” (Fernández, 2016, p. 36).

En materia de políticas hidrocarbúferas, desde 2002, cuando entró en vigencia el régimen de derechos de exportación creado por la ley de emergencia pública y reforma del régimen cambiario (Barre-ra, Sabbatella y Serrani, 2012) que se extendió hasta 2012 mediante sucesivas prórrogas y modificaciones de las alícuotas aplicadas, las retenciones han sido el principal instrumento de intervención en el sector hidrocarbúfero.

Sin embargo, a pesar de las diferentes regulaciones que se han implementado durante el neodesarrollismo (retenciones, precios, licuación de costos en dólares) el sector hidrocarburos no ha estado ajeno a las tendencias generales de concentración, centralización e internacionalización del capital que dominaron en la posconvertibilidad (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Asimismo, la restricción externa y la crisis energética han agravado la situación económica a partir del año 2011,<sup>4</sup> al constituirse en una limitación histórica para el desarrollo en tanto el nivel de actividad

---

<sup>3</sup> Según Varesi “los primeros cambios económicos con el fin de desactivar la crisis estuvieron ligados a la instauración de un nuevo modelo de acumulación. De esta manera el modelo de la posconvertibilidad comenzó a configurarse a partir de un conjunto de políticas fundacionales: 1) la devaluación; 2) la implementación de retenciones a las exportaciones; 3) la pesificación asimétrica de deudas y depósitos; 4) el “salvataje” al capital financiero; 5) el default; 6) el congelamiento y renegociación de tarifas” (Varesi, 2014, p. 183).

<sup>4</sup> En este período, en un contexto de crisis internacional, la apuesta por la “sintonía fina” dio lugar, entre otras cosas, al programa de restricciones en el mercado de cambios denominado mediáticamente como “cepo cambiario”.

y las tasas de crecimiento económico se han visto restringidas por la disponibilidad de divisas (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

En este marco, tras un largo período de medidas paliativas se aprobó en mayo de 2012 la Ley N° 26.741 de Soberanía Energética. El proyecto cobró fuerza por la reestatización de YPF e inauguró una nueva etapa en materia de manejo de los recursos hidrocarburíferos.

A partir de la ley mencionada se destacan dos cambios significativos. Por un lado, el modelo de gestión empresarial privada dio paso a un modelo mixto. Luego de la expropiación, el paquete accionario quedó compuesto de la siguiente manera: Grupo Petersen, 25,46%; accionistas, 17,09%; Estado nacional, 25,03%; provincias, 24,99%; Repsol SA, 6,43% (Giuliani, 2012).

Dicho modelo fue acompañado por el Plan Estratégico (2013-2018), y dio paso a un nuevo paradigma energético a corto plazo “de alto impacto” para detener la declinación y una política de recuperación de los yacimientos maduros mediante la apuesta por los recursos no convencionales.

La nueva estrategia de YPF estuvo dividida en tres etapas: una primera —la de alto impacto— para revertir la tendencia negativa y recuperar la credibilidad; una segunda —de crecimiento— que apuntaba a cada una de las áreas de actuación (yacimientos maduros, recursos no convencionales, refinación y comercialización); y una tercera enunciada como la de “un nuevo paradigma para cambiar el futuro del sector energético”.

Por otro lado, la “nueva YPF” cobró un valor simbólico basado en la soberanía energética, en un Estado estratégico y principal agente económico formador de los precios de los combustibles y garante del suministro de los mismos, la rentabilidad y la inclusión social. Una síntesis de la evolución de las políticas hidrocarburíferas (2002-2017) se visualiza en el **Cuadro 1**.

**Cuadro 1.** Políticas públicas hidrocarburíferas con impacto en YPF (2002- 2017)

Posconvertibilidad 2002- 2003	Neodesarrollismo 2003-2015	Neoliberalismo 2015 – 2018
<p>2003 – Resolución 394 Régimen de derechos de exportación</p> <p>2004 - Art. 3 Ley de Hidrocarburos N° 17.319/ 69 Acuerdos de precios y congelamiento de tarifas</p> <p>2004 - Ley 26.154/06 Planes de promoción para empresarios locales. Programas “Gas Plus” y “Petróleo Plus”</p> <p>2004 - Ley de Creación de Enarsa N° 25.943</p>	<p>2006 - Ley 26.197 Ley Corta</p> <p>2007 - Ingreso de la compañía del Grupo Petersen (familia Eskenazi) a la composición accionaria de YPF.</p> <p>2012 - Ley 26.741/12 de Soberanía Hidrocarburífera</p> <p>2013 - Plan Estratégico (2013- 2017)</p> <p>2014 - Plan Sustenta</p> <p>Acuerdos de Integración energética (Venezuela) En el Complejo Industrial La Plata: recuperación de la inversión en la planta, compra de terrenos a la UNLP donde se instala Y-Tec (innovación tecnológica)</p>	<p>2016 - DNU 272/2016: disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas</p> <p>2016 - Supresión del convenio de YPF con PDV S. A.</p> <p>2017 - Desregulación de los precios de las naftas y tarifazos</p> <p>2017 - Eliminación de los derechos de exportación</p>

**Fuente:** Elaboración propia basada en Lavarello y Sarabia (2015), Bilmes (2017) y Merino (2013).

Resulta pertinente señalar que la reestatización de YPF y el uso de los recursos no convencionales han introducido diversos debates en torno a la temática del desarrollo.

Se presentan tres perspectivas al respecto:

a) La mirada industrialista y el rol de las pequeñas y medias empresas. La expropiación del 51% para el Estado nacional del patrimonio de YPF SA que se hallaba en poder de Repsol fue una respuesta adecuada pero tardía. Para Kulfas (2016) la política energética intentó desarmar el régimen de inversión neoliberal que había logrado algunos buenos resultados en el incremento de la producción, pero limitados en términos de sustentabilidad al no realizar nuevas exploraciones. Es decir que no se logró implementar un modelo que acompañara la creciente demanda de energía originada en el crecimiento económico y la mayor inclusión social del período.

Tanto es así que este desfasaje fue cubierto con mayores importaciones y cortes selectivos de energía en el sector industrial, lo cual afectó la producción y la inversión en varias ramas de actividad. Las exigencias del sector privado (mejoras en tarifas y en los precios del gas en boca de pozo) fueron rechazadas por el gobierno y no hubo suficiente inversión pública, privada ni mixta (Kulfas 2016).

Con respecto a las pymes, hay total consenso respecto a su importancia como generadoras de empleo, ingresos y agregación de valor. Las pymes del sector energético se vieron beneficiadas por el Plan Sustenta, realizado por convenio entre el INTI y el Ministerio de Industria, un programa destinado a fortalecer la producción local, brindar asistencia técnica, reforzar el desarrollo de proveedores locales, sustituir insumos importados y mejorar el sistema productivo.

En cuanto al crecimiento productivo, Kulfas (2011) sostiene que las pymes del sector energético han tenido un gran desempeño con elevada potencialidad. Entre los principales productos que integran el sector se encuentran: fundiciones, tratamientos especiales, soldaduras, calderas, electromecánica, motores, bombas, máquinas-herramientas

eléctricas, cables, transformadores, aisladores, química, catalizadores, refinación, ingenierías (química, petróleo, mecánica de fluidos) y construcciones.

Muchas de las empresas han mostrado importantes niveles de competitividad, lo que les ha permitido proveer a las grandes firmas petroleras en el ámbito regional y también internacional. Las mayores oportunidades se han presentado en Venezuela, Perú, Bolivia y Brasil (Kulfas, 2011).

b) El componente geopolítico. La reestatización de YPF se produjo en un marco particular de condiciones geopolíticas internacionales. Según Bilmes (2017), este nuevo modelo de YPF implicó la dirección estratégica por parte del Estado sobre la empresa, a la par que se sostenía el carácter de sociedad anónima, optando así por un paradigma mixto; solo se planteaba avanzar en “estatizaciones” ante graves manejos de administraciones privadas y como última instancia.

En este sentido, la reestatización implicó una alianza entre Argentina y EE. UU. ante el interés manifestado por petroleras chinas sobre los promisorios recursos no convencionales de Vaca Muerta, mientras que para nuestro país era un fuerte respaldo internacional para confrontar con Repsol (Bilmes, 2017).

c) La mirada ambiental, entre el neoliberalismo “moderado” y el neoextractivismo. La apuesta por los yacimientos no convencionales y el uso de las técnicas del fracking ha sido en materia energética un modelo neoliberal moderado atravesado por la tensión commodities/recursos estratégicos indispensables para la reproducción del capital y del Estado. Durante el período de la posconvertibilidad el desarrollo del dilema político estuvo basado en la contradicción valor/valor de uso de los hidrocarburos, que puede sintetizarse en el uso del petróleo y del gas como recursos energéticos indispensables para la estrategia de acumulación de capital.

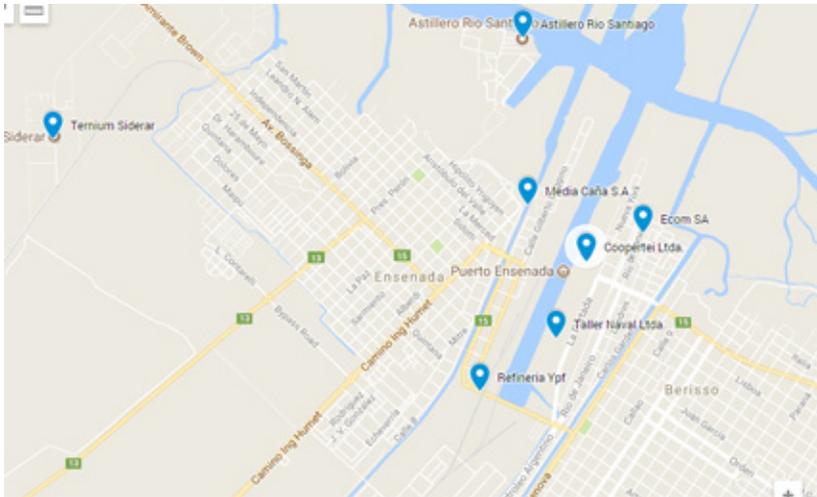
Bertinat, D’Elia, Ochandio, Svampa y Viale (2014) sostienen que la técnica del fracking es parte de un modelo que combina la dinámica de enclave de grandes empresas de proyección global y de fragmenta-

ción territorial, que afecta los recursos de la comunidad local. A este modelo lo denominan neoextractivismo o maldesarrollo.

## Las transformaciones socioterritoriales en el Complejo Industrial La Plata (2012-2018)

El CILP<sup>5</sup> es un predio conformado por diversos agentes económicos (empresas privadas, públicas, pymes y cooperativas de trabajo) que participan en la etapa del downstream<sup>6</sup> de YPF.<sup>7</sup>

**Mapa 1.** Agentes económicos del Complejo Industrial La Plata



**Fuente:** Elaboración propia con base en Google Maps.

<sup>5</sup> Actualmente cuenta con una capacidad de refinación de 189 mil barriles por día.

<sup>6</sup> Existen otros dos complejos industriales estratégicamente localizados e integrados por una eficiente red logística: Luján de Cuyo y Plaza Huincul.

<sup>7</sup> Su origen remite a 1925 cuando YPF construyó la refinería en La Plata. Además de procesar todas las variedades de crudo que se producen en el país, la Refinería YPF La Plata elabora bases lubricantes, parafinas, extractos aromáticos y asfaltos y diferentes productos petroquímicos. Los principales factores para la localización de la refinería fueron las instalaciones portuarias, necesarias para recibir por vía marítima el insumo básico, y la proximidad de Buenos Aires, principal mercado consumidor del país.

Como muestra el **Mapa 1**, en el Gran La Plata —más precisamente en el área portuaria de la región— existen importantes emprendimientos productivos que de diversas formas (en su mayoría, como prestadores de servicio) se vinculan con la industria petroquímica, en especial con la Refinería YPF La Plata.

A su vez, como se indica en el **Cuadro 2**, existe una diversidad de agentes económicos, algunos formados por ex trabajadores de YPF, que surgieron a partir de 1991 como producto de la reestructuración de la Refinería, y otros de orden público y privado que dan cuenta de un entretejido productivo propio de una economía mixta.

**Cuadro 2.** Emprendimientos productivos vinculados al CILP en la región del Gran La Plata

Empresas privadas	Pymes (conformadas por ex-trabajadores de YPF La Plata)	Empresas públicas	Cooperativas de trabajo (conformadas por extrabajadores de YPF La Plata)
Ternium – Siderar  Coopetro  Petroken S. A.	AGM, Conexiones El buen camino; GLC <sup>1</sup> ; MAC <sup>2</sup> ; Media Caña; Nepea; RDT; SIOPCRO; TSICO <sup>3</sup> ECOM S. A.	Astilleros (ARS) YPF La Plata	Coopertei  Taller Naval

<sup>1</sup> GLC SA: esta empresa, formada en el año 1993, está organizada fundamentalmente para brindar todo tipo de servicios a la industria. Desde su creación ha trabajado en forma ininterrumpida en refinerías de petróleo, petroquímicas, metalúrgicas, etc.

<sup>2</sup> MAC SRL es una empresa de origen nacional que se desempeña en el rubro de calibración y mantenimiento de equipos de medición en laboratorios y en plantas industriales desde el año 1991.

<sup>3</sup> TSICO es una empresa dedicada a realizar obras industriales y prestar una gran gama de servicios conexos para la industria. Cuenta con profesionales especializados de vasta experiencia. Ha realizado continuas inversiones en la estructura edilicia, equipos, herramientas, tecnología, capacitación del personal, optimización del sistema de gestión en calidad y seguridad, entre otros.

**Fuente:** Elaboración propia.

Por su parte, el proyecto de una “nueva YPF” trajo aparejado en el CILP una serie de transformaciones socioterritoriales vinculadas con la recuperación de la inversión en la planta, la compra de terrenos a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) para establecer un centro de investigación, desarrollo e innovación y la reincorporación de los tercerizados (Merino, 2013).

Se ha registrado un aumento de productividad en la Refinería como resultado de la construcción de la planta de hidrodesulfuración de gasoil (HTG B),<sup>8</sup> el Complejo Industrial de Lubricantes y Especialidades (CILE) y tres plantas de Coque “B” (con una producción de 300 mil toneladas anuales), la de catalítico “B” y la de HDS o HTG “A”. Asimismo, la apuesta por el crecimiento en desarrollo e innovación se observa en la construcción de Y-Tec,<sup>9</sup> creada en conjunto con el

---

<sup>8</sup> La planta de hidrodesulfuración de gasoil (HTG B) se creó en 2012. Permite elaborar 1.750 millones de litros anuales de gasoil con bajo contenido de azufre. La planta buscará transformar en realidad un hito para la producción local: la reconversión de gasoil común (con 1.500 partes por millón de azufre, ppm) en gasoil con 500 ppm, es decir, de alta calidad. En el corto plazo, además, logrará también otro avance importante: producir local y sostenidamente Euro Diesel, el gasoil con mayor calidad del país, con un valor de azufre de 10 ppm.

<sup>9</sup> Surge con la misión de brindar soluciones tecnológicas al sector energético y formar especialistas para el desarrollo de la industria de la región. Si bien Y-TEC tiene como uno de sus objetivos prioritarios generar y aportar tecnologías para una rápida y eficiente explotación de los yacimientos no convencionales que posee el país, apunta también a la generación de tecnologías para obtener una mayor producción en yacimientos maduros, la optimización de procesos petroquímicos y la generación de nuevos subproductos de alto valor, y en el desarrollo de tecnologías que posibiliten un mejor aprovechamiento y cuidado de las energías renovables y el ambiente.

Conicet para el fortalecimiento de la investigación y el desarrollo en hidrocarburos no convencionales.

En comparación con los años noventa, las cooperativas prestadoras de servicios a YPF La Plata han encontrado un contexto productivo favorable (Kulfas, 2011; Narodowski y Panigo, 2010) y un entramado institucional proclive a sus intereses. Además, desde 2012 se ha efectuado una serie de convenios nacionales e internacionales, inversiones en infraestructura y programas destinados a la producción local (Lavarello y Sarabia, 2015; Bilmes, 2017; Adriani, Suárez y Narodowski, 2017).

En cuanto a los emprendimientos del CILP, a pesar de que la mayor demanda siguió siendo la de la empresa YPF, las cooperativas de trabajo han logrado consolidarse en el mercado interno sumando contratos con empresas privadas de otras regiones a su actividad de prestadoras de servicios industriales a la destilería.

En este período, si bien se puede detectar una etapa de crecimiento y expansión de las pymes y cooperativas de trabajo, también aparecen los principales obstáculos que enfrentan estos agentes económicos: a) administración tributaria; b) acceso al financiamiento; c) prácticas de competidores del sector informal (o competencia desleal); d) inestabilidad política; e) legislación laboral, presentados de acuerdo con el orden de importancia que tienen como impedimentos para las pequeñas empresas del país. Asimismo, se debe rescatar la forma en que fueron creciendo los vínculos de estos emprendimientos con diversas instituciones para ir sorteando las problemáticas contractuales con YPF.

### ***Las demandas laborales del SUPeH***

A lo largo de la historia de las demandas de los trabajadores petroleros encontramos diversas oleadas de intensificación de la protesta ante la pérdida de derechos laborales: en el año 1968, en la década del '90 y en el período que se inicia en 2015, las cuales dan cuenta a su vez de parte de las transformaciones en el territorio.

### *La huelga del 68*

En el marco de la dictadura cívico-militar autodenominada Revolución Argentina y en sintonía con una reformulación del sindicalismo (Raimundo, 2010) se llevó adelante la denominada “Huelga Santa”<sup>10</sup> organizada por los trabajadores (operarios, empleados administrativos, técnicos y el personal de maestranza, a los que se les sumó el personal de la Flota Taller Naval) de la Destilería YPF nucleados en el SUPEH.

Los motivos fueron el aumento de las horas de trabajo (de seis a ocho), los movimientos de personal “excedente”, la reducción del tiempo de refrigerio y la quita del otorgamiento de la alimentación por la empresa, que quedaría por tanto a cargo de cada trabajador. A la modificación del régimen laboral se sumaba otro motivo de disconformidad para el personal de YPF: en la flota de buques, una reciente ley sobre jubilaciones de los trabajadores de la Marina Mercante llevaba la posibilidad de retiro de los 45 años de edad y 25 de servicios a 60 y 30 años respectivamente (Dawid, 2009; Raimundo, 2010).

Después de 60 días de protestas, tomas y luchas, la dictadura y la empresa lograron triunfar. El viernes 22 de noviembre se produjeron nuevas cesantías, mientras el comité de huelga llevaba a cabo un conjunto de actividades para evitar el inminente final de su caída. Sin embargo, entre el sábado 23 y el domingo 24 se inició la normalización de la planta. El comité de huelga se levantó y de ahí en adelante la tarea de los trabajadores y del sindicato fue comenzar la lucha por la reincorporación de los despedidos, lo que les llevó alrededor de cuatro años.

### *La reforma neoliberal en los noventa*

Durante el largo período neoliberal (1975-2001) se trazó una estrategia de privatización de YPF que tuvo como punto de partida

---

<sup>10</sup> Protesta que duró del 25 de septiembre hasta el 26 de noviembre de 1968.

el proceso de endeudamiento,<sup>11</sup> basado en contratos con empresas privadas vinculadas a las tareas de perforación, terminación y reparación de pozos. El camino a la privatización de los años noventa se fue configurando con la irrupción del golpe militar de 1976, cuando se aplicaron sucesivos decretos que conformaron la privatización periférica de numerosos servicios y despidos de trabajadores.

Ya en la década del '90, en el marco de un nuevo proyecto estatal de apertura comercial, liberalización financiera, ajuste fiscal y privatización de empresas públicas, se revitalizó el proceso privatizador de la empresa YPF. Dicho proceso fue llevado adelante en dos etapas. En 1992, a partir de la Ley N° 24.145, se incorporó capital privado y el Estado conservó un porcentaje minoritario de las acciones, con lo cual YPF se convirtió en sociedad anónima. En 1999 se completó la venta total a la empresa española Repsol, que pasó a tener el control del 97,81% de la compañía tras adquirir las participaciones en manos del sector privado.

En cuanto al modelo de gestión, se observa el pasaje de un modelo empresario paternalista a uno mercadocéntrico con efectos reterritorializadores. En esta nueva lógica se presentan al menos dos tipos de fenómenos particulares en relación con el Estado y la comunidad. Por un lado, el proceso de reestructuración de la Refinería YPF La Plata ha llevado a un tipo de reterritorialización desjerarquizada, que reconfiguró la relación paternalista del territorio con el Estado nación conocida hasta los años setenta.

Asimismo, entre los sentidos que conformaron el valor simbólico de YPF en este proceso se destacan una serie de elementos: a) responsabilidades individuales; b) demonización del espacio público; c)

---

<sup>11</sup> Durante el periodo 1975–1983, la deuda de YPF creció de 324 millones de dólares a 5.700 millones, lo que dejó para la década del '80 una empresa gigante con un gran déficit (Palermo y García, 2007). El gobierno de Alfonsín, tras la vuelta de la democracia, intentó —con el Plan Houston y el Petroplan— recuperar la empresa mediante la búsqueda de inversiones.

santificación del mundo privado; d) despolitización de lo social; e) achicamiento de los gastos del Estado; f) eficacia como leitmotiv; g) privilegio de la rentabilidad (Palermo y García, 2007).

A su vez, el contexto de la flexibilización laboral y los masivos despidos produjeron modificaciones del poder del sindicato SUPeH. Según Muñiz Terra (2006), el sindicato petrolero asumió un rol colaboracionista al optar por una estrategia sindical de supervivencia organizativa, y aunque tuvo en sus manos la posibilidad de ensayar otro tipo de estrategias, prefirió adaptarse a las nuevas reglas de juego y transformarse en un sindicato de negocios.

### *El neoliberalismo tardío*

Desde diciembre de 2015, con la asunción de la Cambiemos y a partir de la política económica implementada por la alianza en el gobierno, se ha presentado un escenario favorable para los sectores más concentrados de la economía y para el capital financiero. Por el contrario, las pymes y las cooperativas de trabajo del Complejo Industrial La Plata han venido experimentando los efectos negativos de la devaluación, la suba de tarifas, la liberalización del comercio exterior y el aumento de la inflación, entre los principales.

Asimismo, la implementación del nuevo modelo económico las ha perjudicado mediante el incremento de las tarifas de los servicios y el aumento del costo de los insumos importados. Específicamente en su relación con YPF se han encontrado con la exigencia por parte de la petrolera de la reducción del valor de los contratos y con el pago de honorarios por debajo de los correspondientes según la calificación laboral.

En el contexto de desindustrialización que transita el país se han incrementado las demandas por los derechos laborales de los trabajadores petroleros y de la industria naval. El SUPeH ha aumentado sus reclamos por la finalización de contratos, por la situación de los trabajadores tercerizados de YPF y por el cierre de pymes locales. Un

ejemplo es el caso de los empleados de las contratistas Ecom-Tisico SA<sup>12</sup> y Media Caña.<sup>13</sup>

Otro de los conflictos que se ha profundizado es el de los trabajadores del Astillero Río Santiago.<sup>14</sup> Entre las medidas que han afectado a este sector se encuentran la compra de cinco lanchas de patrullaje a Israel por 49 millones de dólares, importaciones de barcos usados a Francia, paralización de la construcción de dos buques petroleros,<sup>15</sup> bloqueo de financiamientos, falta de créditos de la Provincia y freno a diversas construcciones.

## Reflexiones finales

El estudio de los agentes económicos vinculados al Complejo Industrial La Plata y las demandas de los derechos laborales de los trabajadores petroleros permite reflexionar sobre la dimensión política

---

<sup>12</sup> Los trabajadores de Ecom-Tisico SA venían de dar una dura pelea por cobrar un monto fijo que había acordado el sindicato (SUPEH) con YPF tres meses atrás por la suma de \$17.200 por única vez, para lo cual mantuvieron siete días de paro y permanencia en el obrador, y asistieron a tres reuniones en el Ministerio de Trabajo junto al gremio y veedores elegidos por el resto de sus compañeros (La Izquierda Diario, 1 de febrero de 2018).

<sup>13</sup> Los trabajadores de la empresa **Media Caña** dieron a conocer que **YPF** había puesto fin al contrato, que pasaría a las prestatarias Hasa y Tisico que brindan servicios para la refinería. Tras una asamblea general, la empresa MC dio una serie de excusas que se ganaron el repudio de todos los trabajadores.

<sup>14</sup> El Astillero Río Santiago está ubicado en la ciudad de [Ensenada, provincia de Buenos Aires](#), a orillas del río homónimo. Es uno de los astilleros de mayor actividad e importancia de [Latinoamérica](#). Fundado en [1953](#) durante la presidencia de [Juan Domingo Perón](#), ha realizado diversos trabajos en el sector naviero, industrial y ferroviario. En su época de esplendor, durante la década del '50, llegó a tener 8 mil trabajadores en doble turno. En [2008](#) contaba con 2.700 trabajadores.

<sup>15</sup> En la actualidad, el buque Eva Perón tiene un estado de avance de 97% y requiere una inversión de 75 millones de pesos para ser entregado al cliente, que pagará como contraprestación 217 millones de pesos al Estado bonaerense. El buque Juana Azurduy tiene un 82% de avance.

del espacio, la cual se materializa en territorialidades diferenciadas según las distintas coyunturas. Las territorialidades que emergen en cada período son el resultado de las estrategias que se enfrentan en un momento determinado, en el cual se entrelazan los intereses de los distintos actores: trabajadores, organizaciones gremiales, empresarios locales y globales, organismos públicos.

En el período neodesarrollista, si bien ha continuado un tipo de territorialidad dominante de YPF sobre las cooperativas de trabajo, se ha complejizado el mercado interno al sumarse contratos con empresas privadas de otras regiones.

Asimismo, a partir de 2012, con la mayoría accionaria del Estado se expandió la actividad hacia las áreas de investigación y desarrollo, incorporando nuevos espacios como los de Y-Tec, lo que evidenciaría una territorialidad signada por nuevos vínculos entre la empresa petrolera, instituciones de ciencia y tecnología y la comunidad local. Sin embargo, la relación subordinada de las cooperativas y pymes respecto de la gran empresa no fue revertida, por lo que se mantiene así una territorialidad concentrada y un modelo que limita las posibilidades del desarrollo regional equilibrado.

A partir de 2015 y hasta el presente, el cambio de modelo económico que inició un nuevo período neoliberal ha profundizado los aspectos recesivos del modelo anterior, particularmente la concentración económica, y ha generado un nuevo contexto en el que se vieron perjudicadas las actividades económicas y los actores sociales orientados hacia el mercado interno. Es decir que el tipo de territorialidad dominante es producto de la estrategia de reordenamiento de la redistribución del ingreso a favor de los sectores más concentrados tanto de la economía como de la sociedad. Los emprendimientos subcontratistas, las cooperativas de trabajo del CILP y las empresas públicas como el Astillero Río Santiago experimentaron los efectos negativos de la devaluación, la suba de tarifas, la liberalización del comercio exterior, el aumento de la inflación y el desfinanciamiento.

## Referencias bibliográficas

- Adriani, H., Suárez, M. J. y Narodowski, P. (Dirs.). (2017). *Territorio y producción. Dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial del Gran La Plata durante el periodo de hegemonía neodesarrollista*. Rosario: Prohistoria.
- Bilmes, J. (2017). *Nueva YPF (2012-2015): Circuito hidrocarburífero, modelo de acumulación y geopolítica* (Tesis de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1347>
- Dawid, D. (2009). *Conflictos sindicales antes del Cordobazo. La huelga petrolera de 1968 en La Plata, Berisso y Ensenada*. Ponencia presentada en III Jornadas de Economía Política. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Recuperada de [https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded\\_files/file/ecopol/3ra\\_jornada/Dario\\_Dawyd\\_Huelga\\_petrolera\\_en\\_1968.pdf](https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/ecopol/3ra_jornada/Dario_Dawyd_Huelga_petrolera_en_1968.pdf)
- Barrera, M., Sabbatella, I., Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Fernández, V (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. *Estado y Políticas públicas*, 21. Recuperado de [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1478874437\\_21-47.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1478874437_21-47.pdf)
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción externa: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.
- Giulliani, A. (2012). *La explotación de hidrocarburos en Argentina desde la privatización de YPF hasta la expropiación del 51% de su capital social*. Ponencia presentada en III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica. Universidad Nacional del Comahue,

- Bariloche. Recuperado de <http://www.aahce.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-jhe/ponencias/Giuliani.pdf>
- Kulfas, M. (2011). *Las pymes y el desarrollo. Desempeño presente y desafíos futuros*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. *Cepal. Serie de estudios y perspectivas*, 45. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39886-la-politica-industrial-la-argentina-durante-la-decada-2000>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: EMECE.
- Merino, G. (2013). El Gran La Plata en el contexto de las transformaciones del sector industrial argentino en el período 1990-2010. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, 9, 85-06.
- Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Muñiz Terra, L. (2006). La erosión del poder sindical en un escenario de privatización: el caso del Sindicato Unidos Petroleros del Estado (SUPE). *Question*, 1(12). Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/297>
- Narodowski, P. y Panigo, D. (2010). El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía*, 75.
- Palermo, H. y García, A. (2007). El rol del Estado en la construcción de sentidos. El caso de YPF. *Theomai, Estudios sobre sociedad y desarrollo*, 16. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO16/Palermo.pdf>
- Raffestin, C. (2011). *Por una Geografía del Poder*. México: Colegio de Michoacán.

- Raimundo, M. (2010). Anticipando los setenta: La huelga de los petroleros del Supe Ensenada. *Conflicto Social*, 3(3). Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS/article/view/413>
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Bertinat, P., D' Elia, E., Ochandio, R., Svampa, M. y Viale, E. (2014). *20 mitos y realidades del fracking*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Varesi, G. (2014). El gobierno de Eduardo Duhalde: Hegemonía y acumulación en el inicio de la argentina posconvertibilidad, 2002-2003. *Papeles de trabajo*, 8(14), 168-191. Recuperado de <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/issue/view/6>
- Wainer, A. y Schorr, M. (2014). Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad. *Programa Desigualdad y Democracia*. Buenos Aires: Fundación Heinrich Boll.

Despidos discriminatorios e ilegales en YPF Ensenada. (1 de febrero de 2018). *La Izquierda Diario*. Mundo obrero. Recuperado de <http://www.laizquierdadiario.com/Despidos-discriminatorios-e-ilegales-en-YPF-Ensenada>

---

## **Quinta parte**

Problemáticas y estrategias de actores  
cooperativos y comunitarios

---



# Fábricas recuperadas y espacio geográfico: El caso de *Industrias Metalúrgicas* y *Plásticas Argentina* (IMPA)

*Marcos Bucher*

## **Introducción**

Lejos de ser un fenómeno desaparecido, las empresas recuperadas aumentaron su número en los últimos años, generando cada vez más puestos de trabajo. La historia demuestra la capacidad de los trabajadores para poner en funcionamiento establecimientos considerados como no viables por los capitalistas y la tecnocracia económica.

Andrés Ruggeri, *Una aproximación a las empresas recuperadas por sus trabajadores*

Las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT), si bien surgieron en Argentina antes de la recesión y la crisis del régimen de convertibilidad, tuvieron en este último período un importante crecimiento y expansión en diversas zonas del país. A fines de la década del '90, como alternativa a la grave situación a la que se enfrentaba la economía nacional, muchas empresas fueron protagonistas del proceso de recuperación. Uno de los casos que surgió en este período, específicamente en 1998, fue el de la empresa Industrias Metalúrgicas

y Plásticas Argentina (IMPA), compañía que presentó quiebra a causa de la crisis económica del país. En pleno vaciamiento del edificio, el accionar y la lucha de los obreros fue lo que la mantuvo en actividad y permitió recuperarla junto con sus fuentes de trabajo.

IMPA es emblemática en todo el país porque allí se gestó el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), un movimiento autónomo e independiente de todo poder, cuyo propósito es brindar apoyo a trabajadores que se organicen para recuperar la empresa en la que desarrollan sus actividades. Además, en IMPA se desarrollaron por primera vez actividades culturales, educativas y sociales dentro del edificio, que compartían el espacio físico con la actividad productiva propia de la fábrica. A partir de la recuperación, IMPA pasó de una gestión empresarial capitalista a ser administrada por el colectivo de sus propios trabajadores.

Este capítulo recoge los principales aportes de una investigación que analiza la relación de IMPA como caso de estudio con el espacio geográfico a través de los conceptos de forma y contenido planteados por Milton Santos (1986).<sup>1</sup> Utilizando los aportes teóricos de este geógrafo brasileño, se indagó el tipo de vinculación generada entre la empresa y el barrio donde está situada (Almagro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Se procedió a reconocer las transformaciones que se dieron en su interior a lo largo de los años, seleccionando como hito principal la toma y posterior recuperación de la misma por parte de los trabajadores. Además, se profundizó en la configuración recíproca entre la comunidad y el establecimiento fabril, haciendo hincapié en la utilización y la valorización que los vecinos le dieron a la fábrica y, a su vez, tomando como punto central a la fábrica en sí y a las transformaciones que se dieron en su interior a partir de la toma y recuperación.

---

<sup>1</sup> La investigación corresponde al trabajo final de la Licenciatura en Geografía realizado por el autor.

En esta línea, se realizó una breve contextualización del territorio en que se fundó la fábrica, testigo participante de su recuperación y fundador de las actividades extraindustriales que se llevan a cabo en la actualidad dentro del edificio. Posteriormente, se llevó a cabo una reseña histórica y una descripción actual del barrio con su composición social, poblacional, estructural, económica y edilicia.

Una vez contextualizado históricamente el estudio de caso, se procedió a relacionar el concepto teórico de forma-contenido de Milton Santos con IMPA para evaluar los cambios y continuidades que se dieron en el interior de la fábrica antes, durante y después de la toma y recuperación por parte de sus trabajadores. De esta manera se reflejó en la investigación la multiplicidad de usos que se le dieron al edificio a partir de su recuperación, articulados con las actividades que realizan los vecinos y los obreros gracias a su intervención y apropiación.

## **Marco teórico-metodológico**

El caso de IMPA es abordado desde el enfoque que Milton Santos plantea para el espacio geográfico, específicamente a partir de la categoría de análisis forma-contenido.

Para este autor, el espacio es un conjunto indisociable de objetos geográficos tanto naturales como sociales, y de la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento. “El contenido (la sociedad) no es independiente de la forma (los objetos geográficos)” (Santos, 1996, p. 28). Las formas contienen partes del movimiento de la sociedad y cumplen un papel en la realización de la misma. Desde esta perspectiva pueden identificarse las siguientes categorías para el análisis del espacio geográfico: paisaje, configuración territorial, división territorial del trabajo, espacio producido o productivo, rugosidades y formas-contenido. En este enfoque los objetos geográficos como forma-contenido no tienen existencia si los consideramos por separado del contenido, y este último no puede desarrollarse sin la forma que los soporta (Santos, 1996).

Además, la localización en un determinado sitio de cada fracción de la sociedad depende tanto de las características de dicho sitio como de las necesidades que cada momento histórico le impone a la sociedad. La función dada a cada forma por el contenido social está condicionada por el movimiento del espacio y de la sociedad históricamente determinados. Las distribuciones y localizaciones tanto de las herencias como de las formas actuales evolucionan y a la vez son condición del movimiento del conjunto social y dan dinámica al espacio geográfico (Santos, 1982).

Santos también plantea que el análisis del estudio del espacio como forma-contenido no puede realizarse de manera descontextualizada de espacios y procesos más amplios. Estos varían en el tiempo y se enmarcan en relaciones sociales, políticas, económicas y espaciales de mayor escala que inciden en las formas-contenido y a las cuales contribuyen a conformar. De este modo, el espacio geográfico es entendido como multidimensional, en el que cada instancia —social, económica, política, espacial, histórica, cultural— contiene a las otras y es contenida por ellas.

A partir de esta perspectiva, el estudio de IMPA implica reconocer el espacio fabril como forma, objeto geográfico, en su relación con las actividades que ha delimitado y actualmente incluye: sus funciones en la producción y en la sociedad. Asimismo, conlleva comprender los procesos históricos que ha atravesado el país y que han incidido en el surgimiento, desarrollo y situación actual de la fábrica.

Para la investigación se adoptó la metodología de estudio de caso intrínseco, dado que IMPA en sí misma despierta el interés por su estudio. En este sentido, el trabajo se orienta hacia un análisis y una descripción complejos que relatan la especificidad del caso, sus relaciones y particularidades (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). Se recurrió al enfoque de la triangulación, con la utilización de técnicas cualitativas (observación directa, entrevistas a informantes calificados y análisis documental) y cuantitativas.

## **El proceso de recuperación de fábricas**

La temática de las empresas y fábricas recuperadas en general, así como el caso IMPA en particular, han sido objeto de numerosos estudios. Sobre la base de las lecturas realizadas (Rebón, 2006; Ruggeri, 2014; Gambina, Rajland y Campione, 2013), es posible indicar que, si bien el proceso de recuperación de fábricas se inició antes de fines de la década del '90, es en este momento que cobra fuerza y se extiende a diferentes áreas del país. Ante la amenaza del desempleo, trabajadores de fábricas en situación de quiebra, vaciamiento o inviabilidad

reemprenden la actividad de la unidad productiva ejerciendo para ello, parcial o totalmente, la dirección de la misma. Organizadas mayoritariamente como cooperativas, conducidas de forma autogestionaria por sus trabajadores, retribuyendo equitativamente el trabajo de sus integrantes, estas empresas constituyen una original iniciativa de los asalariados para enfrentar el desempleo (Rebón, 2006, p. 150).

Contribuyeron a su desarrollo contactos y relaciones con diferentes actores de la comunidad, instituciones y entre las mismas empresas, a partir de los cuales se conformaron organizaciones que permitieron el intercambio de experiencias, asistencia técnica y legal y la promoción de las estrategias de recuperación.

Se pueden identificar diferentes modalidades de recuperación (ocupación, toma, continuidad en el establecimiento) y variadas respuestas por parte de empresarios y poderes públicos (encauzamiento político y legal del proceso, intentos de desalojo, represión).

Las fábricas recuperadas forman parte del conjunto de ERT y constituyen el segmento industrial del mismo. A diciembre de 2017 el número total de ERT era de 368, con una ocupación de 15.323 trabajadores. Estimaciones previas dan cuenta de que un 50% corresponde al sector industrial, en el que se destacan la rama metalúrgica con el 20% de los establecimientos y el 22% de los trabajadores; la industria de la

carne con un 7% de los establecimientos y el 13% de los trabajadores, y la industria textil con casi el 8% de los establecimientos y el 8% de los trabajadores (Programa Facultad Abierta, 2014). La misma fuente reconoce que la mayoría de las ERT se encuentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires (189 empresas) y en la región pampeana (110 empresas), las que comprenden al 80% de los trabajadores. La mayoría se localiza en espacios urbanos y coexisten con diferentes usos del suelo.

El análisis del proceso de recuperación de fábricas involucra tanto factores específicos de las empresas y de los trabajadores como contextuales. Como se mencionó, el contexto histórico estuvo signado por el régimen de convertibilidad y su crisis, que llevó al deterioro del sector industrial y del mercado de trabajo con el consecuente incremento de la pobreza. La crisis del año 2001 y especialmente la depresión de 2002 provocaron un incremento de las quiebras empresariales, el incumplimiento de contratos laborales y salariales, la interrupción de la actividad productiva y el cierre de plantas (Rebón y Saavedra, 2006). Las condiciones de los sectores desocupados conformaron una perspectiva que inducía a los trabajadores a encarar luchas para permanecer en el espacio de trabajo.

Por otra parte, los diferentes movimientos sociales y el ciclo de protesta que se desarrollaron a fines de los noventa y principios de la década pasada, plantearon un cuestionamiento significativo a amplios sectores de la dirigencia política, empresarial y sindical. El cuestionamiento a este último sector fue particularmente importante ya que en numerosos casos los sindicatos se opusieron a las acciones de recuperación.

En cuanto a los trabajadores que participaron en estas acciones, cabe señalar algunas particularidades. En la mayoría de los casos fueron asalariados registrados, con estabilidad laboral y antigüedad en la fábrica, obreros con experiencia en organizaciones sociales; a ellos se sumaron quienes eran el principal sostén del hogar y/o tenían

menores oportunidades de obtener otro empleo y, principalmente, quienes no participaban en las actividades gerenciales (Rebón y Saavedra, 2006).

La forma jurídica adoptada por la mayoría de las fábricas recuperadas fue la de “cooperativa de trabajo”, por ser la más adecuada para la modalidad de autogestión. De fácil trámite, esta modalidad acoge reducciones impositivas, posibilita la continuidad laboral ante la quiebra de la empresa sin asumir deudas previas de la empresa anterior, permite operar legalmente en el mercado y recibir beneficios de la eventual expropiación de las instalaciones y maquinarias por parte del Estado y otros bienes de la antigua empresa (Ruggeri, 2010). Sin embargo, no da cuenta claramente de las especificidades de los trabajadores de las fábricas recuperadas, ya que las condiciones del trabajador autogestionado son diferentes a las del asalariado y el cooperativista. Entre otras cuestiones, los trabajadores mantienen una situación precaria en cuanto a la seguridad social: tienen acceso al régimen de monotributo, que otorga jubilación y obra social pero no asignaciones familiares, seguro de desempleo y cobertura de riesgos de trabajo. Frente a esta situación, se plantean distintos enfoques que dan lugar a numerosos debates y tensiones entre las fábricas recuperadas, los diferentes agrupamientos políticos en los que convergen y las estructuras sindicales y empresariales (Ruggeri, 2010).

En la posconvertibilidad el proceso de recuperación de fábricas encontró un nuevo escenario económico y político-institucional: el crecimiento del mercado interno, principal destino de la producción de estas fábricas. Esto contribuyó a su continuidad, la que se vio apoyada por ciertos cambios en la legislación y por la implementación de varios programas de organismos estatales.

Los datos proporcionados por el mencionado relevamiento dan cuenta de que las empresas recuperadas que iniciaron su actividad a partir de 2004 son 198, casi la misma cantidad que las ERT en los

años de la recesión, crisis y los primeros de recuperación. Es importante destacar dos aspectos de esta dinámica. Por un lado, que la recuperación de empresas está en relación directa con las fases del período económico: aumenta con las recesivas y disminuye con las de crecimiento. Por otro lado, el grupo de empresas recuperadas se ha diversificado y el sector industrial —en particular la rama metalúrgica— ha perdido peso relativo en el conjunto debido al aumento de la participación de empresas recuperadas comerciales y de servicios.

Sin embargo, las dificultades generadas por las estructuras de mercado y de financiamiento que dan limitada atención al sector cooperativo plantean restricciones notables para el acceso a créditos y al reemplazo de bienes de capital. Respecto al acceso al financiamiento privado —e incluso al de la banca cooperativa y las asociaciones del sector— en la mayoría de los casos estas empresas encuentran serias dificultades para ser consideradas sujetos de crédito.

A partir de diciembre de 2015 con el inicio del gobierno nacional de la Alianza Cambiemos se implementa en Argentina un nuevo período de políticas neoliberales. Como destacan Rofman y García

El nuevo proyecto de acumulación económico iniciado tras el cambio de gobierno a fines del 2015 se inscribe claramente en colocar a la valorización financiera del capital como eje central del proceso de crecimiento a través de la captura del Estado a favor de los intereses de las cúpulas dominantes del poder económico nacional e internacional (2017, p. 5).

De acuerdo con Cifra (2017), el país ingresó en un nuevo ciclo de endeudamiento, de valorización financiera y de fuga de capitales.

Las cooperativas de trabajo no solo continuaron padeciendo las limitaciones del período anterior, sino que se vieron perjudicadas por el incremento de las tarifas energéticas, la apertura de las importacio-

nes, la caída del consumo en el mercado interno y los recortes de los apoyos estatales.

## Historia de IMPA

IMPA se localiza en el barrio de Almagro, en la calle Querandés 4248/90. Linda con las vías del FF. CC. Sarmiento, en las proximidades de las avenidas Díaz Vélez y Rivadavia, y la línea A de Subterráneos, lo que le otorga una accesibilidad destacada.

**Figura 1.** Localización de IMPA



**Fuente:** Google Maps.

El predio abarca un espacio que ocupa casi la totalidad de la manzana. Como puede observarse en la **Figura 1**, está rodeado de parcelas fundamentalmente dedicadas a la ocupación residencial, lo que refleja la relación típica industria-barrio de la urbanización metropolitana del siglo pasado. Asimismo, en el año 2013 y en razón de los valores históricos, urbanísticos y arquitectónicos de la fábrica, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporó el edificio al Listado de Inmuebles Catalogados Singulares.



Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, Argentina ingresa al conflicto internacional en el bloque de los Aliados. El gobierno peronista encara una política de mayor protagonismo estatal en la economía, sobre todo en el sector industrial. Expropia la mayoría de las empresas alemanas y en 1947 crea la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) donde las engloba. IMPA fue expropiada en 1946 e incorporada a la DINIE en 1950. En ese período llegó a ocupar 1.200 trabajadores entre obreros, técnicos y empleados (Belini y Rougier, 2008). Esta inserción generó mejoras salariales y brindó a los trabajadores un mayor respaldo legal.

En el año 1961, bajo la presidencia de Arturo Frondizi, en pleno auge del desarrollismo, se redefinen las políticas públicas y el Estado retrae su participación en la actividad económica. La mayor parte de las empresas de la DINIE son sujetas a privatización. IMPA fue reestructurada y la fábrica de Almagro fue transferida a una cooperativa en la que quedaron 400 trabajadores asociados. La participación de IMPA en el mercado interno siguió siendo significativa, ya que contaba con una importante cartera de clientes de grandes empresas nacionales y extranjeras. La producción se mantuvo estable hasta la década del '70. En 1974 entra en funcionamiento Aluminios Argentina (Aluar), planta industrial que ocupó una posición dominante en la provisión de aluminio primario y posteriormente de productos derivados, lo que generó una fuerte competencia y la pérdida de mercados para IMPA. La posición dominante de Aluar aún se mantiene en un mercado del aluminio cartelizado a escala regional y mundial.

Convertida en una pyme, IMPA debió afrontar hacia fines de siglo las políticas de desindustrialización de los años noventa (atraso cambiario, apertura de las importaciones) y decisiones inconsultas del Consejo de Administración de la cooperativa, que actuaba como una patronal. En el año 1997 la fábrica experimentó un descenso en su producción y se produjeron suspensiones. Ante esta problemática los obreros buscaron la unión para lograr una estabilidad laboral que no estuviese condicionada por los administradores.

En ese momento, a causa de la caída en la producción y las ventas, las autoridades decidieron el despido masivo de 140 trabajadores para contrarrestar el déficit económico en que se hallaba la fábrica. El cuerpo de obreros se mantuvo en actividad y se unificó en los reclamos conjuntamente con los recién desafectados; se inició una presión y una protesta única por parte del colectivo, que puso en jaque tanto al equipo directivo como a la integridad y al futuro de la cooperativa. La caída en la producción había tornado plausible la quiebra de la fábrica, por lo que aparecieron grandes grupos inmobiliarios que veían en ese espacio un negocio millonario: la posibilidad de instalar un shopping.

Este riesgo de perder la fábrica movilizó al conjunto de trabajadores, que comenzaron a organizarse y a realizar reuniones para mantener su fuente y lugar de trabajo. Con asistencia de abogados, los obreros comenzaron a instalarse en las afueras de la fábrica como forma de protesta, exigiendo una asamblea con el equipo directivo. Los reclamos de los trabajadores en las calles fueron acompañados por una masiva asistencia vecinal. El barrio de Almagro demostró que la lucha de los obreros era la lucha de toda una comunidad, y los vecinos se convirtieron en un factor clave en la resistencia y la recuperación de IMPA. Finalmente, en el mes de mayo del año 1998, un conjunto de 150 asociados de la cooperativa realizó una asamblea de la cual resultó la expulsión del Consejo de Administración: los obreros ocuparon la fábrica y obtuvieron la autorización judicial para continuar en el lugar, y conformaron así la Cooperativa de Trabajo 22 de Mayo. El colectivo que ocupó la fábrica —unos 40 trabajadores— se organizó y comenzó a trabajar para mantenerla en funcionamiento y poder cubrir todos los gastos y las necesidades que se presentaban. Establecieron la consigna “Ocupar, Resistir, Producir”. Con un escaso presupuesto, los trabajadores de IMPA realizaban largas jornadas de trabajo y percibían una ganancia mínima, para que la fábrica se sostuviera y se afanzara en el mercado. Fueron apoyados por militantes, algunos clientes, amigos y vecinos. El establecimiento ya no contaba con los servicios de agua,

gas y luz. Pero los obreros ejercían el poder en la fábrica, todos percibían la misma retribución y las decisiones se tomaban en conjunto.

En cuanto se estabilizó la producción y se garantizaron las fuentes de trabajo se comenzó a gestar entre el colectivo la idea de realizar otro tipo de actividades dentro del edificio, que estuvieran íntegramente destinadas a la comunidad. Así, asumiendo que la recuperación de IMPA había sido posible en gran parte gracias a la ayuda y la persistencia de los vecinos, y con intenciones de hacer a la comunidad parte de la fábrica, se creó dentro del mismo edificio un centro cultural que ofreció diversas actividades para la sociedad. La producción se instaló en una parte, mientras que en otra comenzó a funcionar el centro cultural. Los trabajadores organizaron además peñas folklóricas a las que se invitaba a la comunidad, así como clases de plástica, de gimnasia, y otras diversas. Todas estas actividades tenían precios accesibles y simbólicos; esos ingresos solo se utilizaban para cubrir gastos del centro.

En el año 2005 los referentes de IMPA reclamaron al Estado una ley de expropiación y financiamiento para la producción, necesaria para que las ERT pudieran encarar mejoras productivas y resolver la situación legal. Entre ese año y 2008 se produjeron una serie de conflictos con acreedores y también disputas internas en las que participaron distintas organizaciones de empresas recuperadas. Durante ese período el Estado no le otorgó créditos ni subsidios; incluso se ordenaron desalojos que desembocaron en situaciones violentas, una de los cuales tuvo graves consecuencias a partir de una declaración de quiebra: trabajadores detenidos, heridos y ocupación del predio por parte de la policía. Los obreros, junto a referentes del MNER, se organizaron para recuperar el inmueble, entraron en la fábrica y comenzaron a producir otra vez. Los conflictos fueron resueltos finalmente a favor del MNER.

En enero de 2009 el gobierno de la CABA promulgó la Ley N° 2.969 por la cual declaraba de utilidad pública y sujeta a ocupación temporaria a la fábrica y la cedía a la cooperativa en comodato por

dos años, autorizando su expropiación al cumplirse dicho plazo. Esta ley fue objeto de controversias, incluso fue declarada inconstitucional. Sin embargo, los obreros de IMPA siguieron produciendo para mantener en pie la fábrica, “su” fábrica.

En 2014 se presentó en el Congreso Nacional un proyecto de ley con el propósito de que la expropiación de IMPA fuera resuelta. En diciembre de 2015 se sancionó la Ley N° 27.224 que declaraba de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles de IMPA. Asimismo, cedió en comodato los inmuebles expropiados a la Cooperativa de Trabajo 22 de Mayo con la condición de que se diera continuidad a las actividades culturales, educativas y sociales que en ellos realizan la Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares y la Asociación Cultural IMPA La Fábrica. Esta particularidad de la ley se debe a que la Cooperativa desarrolla un proyecto político y cultural que va más allá de la actividad productiva.

## **El presente de IMPA**

Como se mencionó, en la fábrica conviven diferentes actividades interrelacionadas, cada una de ellas con un espacio específico. Sin embargo, todas son parte de IMPA, la que da identidad a los diferentes colectivos.

La Cooperativa de Trabajo 22 de Mayo desarrolla la producción industrial de IMPA. De acuerdo con entrevistas realizadas, en 2018 componían la cooperativa 49 trabajadores metalúrgicos que producen anualmente 13 millones de pomos de aluminio, 8 millones de bandejas descartables y 80 toneladas de papel de aluminio. Sus principales clientes son pymes de la industria de alimentos, pegamentos, cosméticos, siliconas y medicamentos. La fábrica presenta varios problemas: atraso tecnológico, mercados competitivos, provisión de insumos cartelizada. Numerosos espacios de la planta hoy están desocupados.

El centro “La Fábrica Ciudad Cultural” se creó en homenaje a Arturo Jauretche al cumplirse 25 años de su muerte. Uno de los propósi-

tos iniciales fue el de formar una conciencia social y política de lucha y resistencia obrera. La mayoría de los operarios comenzó a participar de manera paulatina hasta formar parte de las actividades que ofrecía el centro cultural, hecho que generó una identidad y un sentido de pertenencia muy fuertes. El centro cuenta con numerosos talleres y en 2010 inauguró el Teatro Nora Cortiñas. Está integrado por un total de 50 personas, entre talleristas y administrativos.

También funciona en el edificio de la fábrica el Bachillerato Popular de Jóvenes y Adultos IMPA, con orientación en cooperativismo y estrechamente vinculado con la cooperativa. Fue fundado en el 2004 por los trabajadores de la fábrica y el MNER junto con la Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares, hoy reconfigurada como CEIP Histórica. Luego de superar una crisis y un alejamiento del bachillerato (impulsado por la adopción en el año 2007 de una lógica empresarial por parte de la cooperativa), este retornó al edificio en 2008. El bachillerato está reconocido por el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como Unidad de Gestión Educativa Experimental N° 2, un establecimiento de gestión estatal. Recibe estudiantes de todas las edades provenientes en su mayoría de los barrios de Almagro, Caballito, Boedo, de la Villa 1-11-14, de la Villa 31 y del Barrio Ramón Carrillo. En 2014 contaba con más de 300 egresados que habían recibido títulos oficiales. En 2016 cursaban aproximadamente 150 alumnos.

El Bachillerato se organizó en el marco de los presupuestos de la educación popular

toma como referentes la educación popular latinoamericana y las doctrinas del pedagogo Paulo Freire: “Apunta a la formación de sujetos políticos y conscientes desde la promoción de valores como el cooperativismo, la lucha y solidaridad de clase, y la recuperación y apropiación de la historia de la clase trabajadora (Freixas Martorell, 2017).

En sus comienzos el bachillerato contaba fundamentalmente con una matrícula compuesta por adultos; en la actualidad predominan los jóvenes de entre 15 y 17 años, en su mayoría en situación de marginalidad y precarización. Esto generó que fuera estableciendo relaciones con diferentes instituciones, redes y programas.

En 2010 se fundó en la fábrica la Universidad de los Trabajadores. Desde el 2013 se cursan cuatro profesados en proceso de reconocimiento oficial: Biología, Historia, Lengua y Literatura y Matemática. La duración de los estudios es de cuatro años. Se dictan también seminarios libres de asistencia abierta y gratuita. El Bachillerato Popular y la Universidad de los Trabajadores ocupaban en 2016 a unos 42 docentes; de ellos, los que dictan clase en el bachillerato cuentan con salarios pagados por el Estado.

Dentro del edificio funcionan además un museo, la radio zonal Radio Semilla y un canal de televisión llamado Barricada TV, que cuenta con permiso adjudicado por AFSCA desde diciembre de 2013. Actualmente el Grupo Clarín emite en la señal del canal interfiriendo en su señal y en la transmisión: el caso está en manos de la justicia. La radio y el canal de televisión emplean a 22 trabajadores. El museo, que recupera la historia de la empresa, se creó en 2011 a partir de un colectivo que incluía a trabajadores de la fábrica, universitarios y miembros de organizaciones barriales. Se denominó Museo IMPA. Único Museo Vivo de la Cultura del Trabajo y de la Identidad Obrera.

En el edificio de IMPA están radicadas también otras dos empresas: la cooperativa DTL y una cooperativa de diseño. La cooperativa DTL, en la que se desempeñan nueve trabajadores, cuenta con un taller en el edificio donde se dedica al armado de antenas y transmisores con los cuales colabora con medios alternativos, comunitarios y populares. La Cooperativa de Diseño reúne ocho trabajadoras que realizan actividades de diseño industrial, gráfico, audiovisual y de espacios. Tiene su lugar de trabajo en IMPA y también opera con una modalidad de autogestión.

IMPA se convirtió en una alta referencia para guiar a otras fábricas en el proceso de lucha, de ocupación y de producción para despegarse del sistema tradicional y propiciar un espacio más democratizado. Por eso surgió en la misma fábrica el MNER (Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas) con el objetivo de dar ejemplo y soporte a los obreros de otras fábricas del país que buscaban la recuperación de su lugar de trabajo pero no encontraban la metodología adecuada. Actualmente la Cooperativa de Trabajo 22 de Mayo continúa integrando el MNER y está vinculada a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).

A partir de todo lo descripto puede concluirse que las transformaciones que se dieron en el interior del edificio de IMPA están fuertemente relacionadas con el accionar y los intereses de la comunidad del barrio de Almagro. La actual configuración de IMPA, en la que se refleja una variedad de usos que constituyen un fenómeno poco común en el ámbito nacional, plantea una realidad de vínculos entre los trabajadores y los vecinos que conforman una lucha unánime contra el poder tradicional de gestión capitalista. El fenómeno IMPA demuestra un fuerte sentido de pertenencia por parte de los obreros y del barrio. Se la puede considerar un caso emblemático para la Argentina, ya que ha servido de inspiración y guía en algún sentido para otras fábricas recuperadas a lo largo y ancho del país.

Al tratarse de una fábrica gestionada por sus propios obreros en todas sus fases de producción (desde la obtención de materia prima, hasta la comercialización, pasando por la etapa productiva, administrativa, etc.), representa un modo de producción alternativo al tradicional, ya que el colectivo de trabajadores es el propietario del edificio y de la actividad productiva que allí se realiza. Se convierte así en un caso de gestión contrahegemónica.

“La historia demuestra la capacidad de los trabajadores para poner en funcionamiento establecimientos considerados como no viables por los capitalistas y la tecnocracia económica” (Ruggeri, 2009, p. 13).

### Imagen 1. Edificio de IMPA



Fuente: <http://www.ansol.com.ar/>

### Un análisis geográfico de IMPA como forma-contenido

En el marco teórico se planteó que, según Milton Santos (1986), la sociedad se realiza a través de formas espaciales. Los procesos sociales representativos de una sociedad en un momento histórico determinado, resueltos concretamente en funciones, se realizan a través de formas espaciales. Estas formas, si bien no son propiamente geográficas, adquieren el carácter de tales una vez que se territorializan, es decir, cuando la sociedad las incorpora a su movimiento. Como las formas espaciales contienen fracciones de lo social, no son solo formas, sino formas-contenido. Para Santos, las formas-contenido son categorías para pensar el espacio geográfico junto con el paisaje, la configuración territorial, la división territorial del trabajo, el espacio producido o productivo y las rugosidades (Santos, 2000, p. 19).

Ahora bien, el espacio geográfico es una instancia de la sociedad, al igual que las instancias histórica, económica, política y cultural-ideológica. Cada una de ellas contiene a las demás y a su vez es contenida por ellas. Convergen en un espacio y se relacionan en cada fracción de la sociedad. De esta manera se genera entre ellas una

interrelación y una interdependencia que hace que todas sean necesarias y estén presentes al mismo tiempo en cada parte de la sociedad. Sin el espacio geográfico, no se darían las instancias propias de cada fracción de la sociedad. Y a su vez, sin ellas, la sociedad y el espacio geográfico en que está inserta la misma no se podrían realizar.

El movimiento dialéctico entre forma y contenido que preside el espacio es igualmente el movimiento dialéctico del todo social, aprehendiendo en y a través de la realidad geográfica. Cada localización es, pues, un momento del inmenso movimiento del mundo, aprehendido en un punto geográfico, un lugar. Por eso mismo, gracias al movimiento social, cada lugar está siempre cambiando de significado: en cada instante las fracciones de la sociedad que incorpora no son las mismas (Santos, 1986, p. 3).

Según el autor, identificar los cambios de forma y contenido requiere una previa periodización de las modificaciones históricas, marcadas por acontecimientos determinados. Como una misma variable va cambiando de valor de acuerdo al período histórico, esta investigación exige una determinada periodización que funciona como sustento y sirve para comprender la realidad de IMPA y sus transformaciones a lo largo de la historia, que desembocaron en el actual funcionamiento de la fábrica. Los elementos del espacio están sometidos a variaciones de todo tipo, ya sean cualitativas o cuantitativas. De esta manera, los elementos del espacio —IMPA, en este caso— deben ser considerados como variables, debido a que su valor va cambiando según el contexto y el momento histórico. Para analizar las transformaciones de la fábrica, es imprescindible recurrir a material bibliográfico/documental histórico o testimonios de los trabajadores que estuvieron presentes a lo largo de un lapso de tiempo suficiente como para comprender el contexto histórico en que se dieron los cambios más drásticos en la fábrica. Dado que “cuanto más pequeño es el lugar examinado, tanto mayor es el número de niveles y determinaciones externas que inciden

en él” (Santos, 1986, p. 27), se torna evidente que el IMPA, al ser un territorio muy pequeño con gran incidencia externa económica, ideológica y social, requiere un análisis meticulado y complejo.

En tal sentido es que en este trabajo la periodización realizada adopta el criterio de variaciones en la propiedad y control de la fábrica, incluyendo entrevistas a informantes claves que fueron testigos de las transformaciones más importantes que se produjeron desde sus orígenes hasta la actualidad. Además, se realiza una revisión en la metodología de cada instancia espacial mencionada por Santos, ya que, como se mencionó, convergen en cada fracción de lo social y lo espacial. La complejidad que presenta IMPA permite reconocer una multiplicidad de espacios convergiendo a su vez en un mismo espacio.

El caso de IMPA muestra cómo las instancias histórica, cultural, ideológica, política y económica son contenidas en el mismo edificio, en el mismo espacio. Pero, a su vez, que este espacio está siendo contenido en espacios y relaciones más amplios, que exceden los límites físicos del establecimiento. Dicho con otras palabras: el sentido de pertenencia y de identidad de los obreros de IMPA está enmarcado, junto con la ideología específica que promueve el MNER, en la instancia cultural-ideológica. Ahora bien, los conflictos y la lucha de los trabajadores durante la toma y a partir de la recuperación de IMPA expresan claramente la instancia política de esa fracción de la sociedad. Por su parte, la producción y comercialización propias de la fábrica son componentes claves de la instancia económica, y al mismo tiempo están articuladas con el resto de las instancias.

Desde esta perspectiva, los objetos geográficos en el territorio forman parte de una determinada configuración espacial. En cuanto forma-contenido, IMPA es un objeto geográfico que presenta un plano físico (infraestructura, vías de comunicación) y ciertos procesos sociales contenidos por la fábrica, que fueron mutando a lo largo de la historia junto con ella. Estos contenidos son los que moldearon su historia.

De este modo IMPA, todas sus instancias y su contenido se modifican debido a que está inserta en un espacio geográfico específico. Estas formas, al contener fracciones de lo social, son formas-contenido: “Por esto, están siempre cambiando de significado, en la medida que el movimiento social les atribuye, en cada momento, fracciones diferentes del todo social” (Santos, 1986, p. 27).

Por tanto, el significado de IMPA estará condicionado por las intenciones y las acciones del/los actor/es social/es que ejerza/n territorialidad sobre la fábrica. En este sentido, es posible observar que, dependiendo del actor social que ha estado presente en IMPA, esta pasó de un sistema de producción, administración y comercialización capitalista tradicional, a una empresa estatal, luego a una cooperativa gestionada como empresa privada y finalmente a un modelo autogestionado de economía social que perdura hasta hoy. Estas modificaciones de contenido alteran y modifican la forma que los contiene y sus relaciones con el espacio geográfico del que son parte.

Es posible sostener sin ninguna duda, que la dinámica de IMPA se ha modificado. En sus inicios capitalistas, los destinatarios del contenido de la fábrica eran los propietarios, el mercado y sus trabajadores. A partir de la toma, recuperación y apertura del espacio a diferentes colectivos con actividades culturales, se amplió la diversidad de destinatarios a los que se dirige la finalidad de la fábrica. En este sentido, se ampliaron las relaciones espaciales así como el alcance de IMPA.

La forma y el contenido se ven alterados cuando se genera tensión. En particular, los acontecimientos históricos y las modificaciones de gestión fueron antecedidos por tensión y conflictos. En la actualidad, si bien el contenido se va modificando a medida que ingresan a la fábrica distintas actividades culturales, no se producen conflictos porque IMPA está preparada para ellas. Estas actividades cambian el contenido pero no desplazan a los colectivos ya existentes, sino que se suman a ellas y ocupan su espacio dentro del edificio en convivencia con el

resto de las actividades y los actores. Se puede afirmar que el contenido de IMPA se va ampliando en un ámbito de armonía.

## **Conclusiones**

Esta investigación permite comprender no solo de qué manera IMPA modificó su producción, sino también cómo cambiaron los actores sociales involucrados con ella. Desde su fundación en 1928 hasta la recuperación que llevaron a cabo los trabajadores en el año 1998, IMPA fue una empresa de importancia para la producción nacional de aluminio y sus derivados. La fábrica tenía un funcionamiento capitalista tradicional: abastecía de aluminio a una variedad de empresas regionales y nacionales y un equipo directivo se encargaba de comerciar los productos finales en el mercado.

A partir de su recuperación, y al verse modificado el contenido, también comenzó a modificarse su forma: el sector productivo de la fábrica pasó a contar con pocos metros cuadrados, al permitir que otros colectivos se fueran acercando para desarrollar distintas actividades educativas y culturales. En este sentido empezaron a llegar a IMPA actores sociales que no tenían que ver con la producción; se generó entonces una multiplicidad de espacialidades y contenidos que convergieron en el mismo edificio, cada uno con su espacio específico y su gestión propia e independiente, aunque siempre insertos en la comunidad de la fábrica.

De esta manera, si bien el plantel de trabajadores de IMPA disminuyó, como también su importancia productiva a escala nacional, se amplió el abanico de la variedad de actores que conviven en la fábrica. Hoy en día se pueden observar los distintos colectivos y las diferentes actividades que todos ellos llevan a cabo, actividades destinadas a sectores de la población que nada tienen que ver con la elaboración de productos derivados del aluminio.

Por otro lado, IMPA contiene un capital simbólico muy fuerte. Es el claro ejemplo de una iniciativa ya afianzada, alternativa al modelo

de producción capitalista tal cual se lo conoce, especialmente por su particular distribución de los ingresos económicos. IMPA demuestra que es posible no solo sobrevivir llevando a cabo una gestión anti-hegemónica, sino también afianzarse a lo largo de los años y ser un ejemplo para los trabajadores de otras empresas.

## Referencias bibliográficas

- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Cifra. (2017). *Informe de Coyuntura* (CTA), 24. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=111>
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Legislatura. (2008). *Ley N° 2.969*. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2969.html>
- Freixas Martorell, M. (2017). Autogestión y cooperativismo, los pilares del Bachillerato Popular en Argentina. *El Diario de la Educación*. Recuperado de <https://eldiariodelaeducacion.com/2017/11/13/autogestion-y-cooperativismo-los-pilares-del-bachillerato-popular-en-argentina/>
- Gambina, J., Rajland, B. y Campione, D. (Comps.). (2013). *Fábricas recuperadas en Argentina Un balance necesario. El caso IMPA*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas.
- República Argentina. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2014). *Proyecto de Ley Cooperativa de Trabajo 22 de Mayo limitada. Se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación diversos inmuebles ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Trámite parlamentario 156 (30/10/2014). Buenos Aires.
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Programa Facultad Abierta. (2014). *Informe del IV Relevamiento de Empresas Recuperadas en la Argentina*. Universidad Nacional de

- Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Recuperado de [https://www.recuperadasdoc.com.ar/Informe IV relevamiento 2014.pdf](https://www.recuperadasdoc.com.ar/Informe_IV_relevamiento_2014.pdf)
- Rebón, J. (2006). Las empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24(2), 149-172. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0606220149A/32313>
- Rebón, J. y Saavedra, I. (2006). *Empresas recuperadas. La autogestión de los trabajadores*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- República Argentina. Senado y Cámara de Diputados de la Nación. *Ley N° 27.224. Declaración de utilidad pública y sujetos a expropiación inmuebles*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257202/norma.htm>
- Rofman, A. y García, I. (2017). Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha. *Documento de Trabajo* (CEUR-Conicet). Recuperado de [http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Economias regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha VERSION FINAL mayo 2017.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Economias_regionales_en_el_contexto_del_proyecto_neoliberal_en_marcha_VERSION_FINAL_mayo_2017.pdf)
- Ruggeri, A. (Coord.) (2009). *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras UBA.
- Ruggeri, A. (2010). Autogestión en la Argentina: Reflexiones a partir de la experiencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores. *Visioni Latino Americane*, 3, 81-96. Recuperado de <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/5010>
- Ruggeri, A. (2014). Una aproximación a las empresas recuperadas por sus trabajadores. *Voces en el Fénix*, 38. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/una-aproximacion-las-empresas-recuperadas-por-sus-trabajadores>
- Santos, M. (1982). *Espaco e Sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes.
- Santos, M. (1986). Espacio y método. *Geo-crítica, Cuadernos críticos de Geografía Humana*, XII(65). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/geo65.htm>

Santos, M. (1996). *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y Tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel Geografía.



# La Cooperativa Unión Papelera Platense: Una aproximación al conflicto ambiental en torno al vertido de efluentes industriales

*Santiago Báez*

## **Introducción**

La Cooperativa de Trabajo Unión Papelera Platense (CUPP) es una fábrica recuperada localizada en la ciudad de La Plata, a orillas del Arroyo El Gato, que hace del agua un recurso natural fundamental no solo para su producción, sino también para la eliminación de los desechos industriales resultantes. El emprendimiento es constantemente cuestionado al ser visto como uno de los principales responsables de la contaminación del ambiente, en particular del arroyo en cuestión.

Este capítulo constituye una síntesis de la tesina de grado de su autor (Báez, 2018). El objetivo de la investigación es identificar y analizar el conflicto ambiental resultante del vertido de efluentes industriales generados por la actividad productiva de la CUPP en el Arroyo El Gato desde la recuperación de la fábrica por sus trabajadores en el año 2001. Los interrogantes que la guían son: ¿Qué actores participan de esta situación conflictiva, cuáles son sus intereses y cómo han actuado a lo largo de estos años? ¿Cómo ha sido el devenir de este conflicto desde la recuperación de la fábrica en el año 2001? ¿Cuáles son los principales hechos que dan cuenta del conflicto?

La investigación se realizó a partir de un abordaje metodológico de tipo cualitativo, con la utilización de fuentes de información primaria y secundaria. Respecto a las primeras, se destaca la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, y el trabajo de campo mediante la observación directa. Las fuentes de información secundaria consistieron en bibliografía específica, artículos periodísticos, normativas, videos y entrevistas vinculadas al emprendimiento y a la problemática en cuestión.

En cuanto a su estructura, el capítulo se divide en cinco partes: en la primera se exponen algunas nociones teóricas que guían el desarrollo del trabajo; en la segunda, se introduce la figura de la CUPP, marcando algunas características del emprendimiento y de la actividad productiva que lleva adelante y colocando el énfasis en su relación con el Arroyo El Gato; la tercera parte está destinada a identificar el conflicto ambiental que es objeto de estudio a partir de un recorrido por los medios de comunicación y testimonios; la cuarta busca analizar el comportamiento de los distintos actores sociales que participan en el conflicto; y por último, en la quinta parte se presentan algunas reflexiones a partir de lo estudiado.

## **Aproximación teórica**

En línea con el marco teórico del proyecto en el que se inserta, esta investigación parte de una conceptualización de territorio que lo entiende como condición, instancia y resultado de procesos sociales y de relaciones entre actores que disputan por el dominio y la apropiación del espacio, en un contexto histórico determinado. Esta perspectiva impone la necesidad de identificar las interrelaciones entre las distintas dimensiones que son inherentes al territorio, como la política, económica, cultural, espacial (Adriani, 2014). En este sentido, se busca poner el foco de análisis en la dimensión espacial, la cual es abordada a partir del concepto *ambiente*, definido como el “continuum de elementos naturales, naturales modificados y artificiales que constituyen

el ámbito concreto que nos rodea” (Reboratti, 2011, p. 30). Lejos de proponer al ambiente como simplemente “lo natural”, Reboratti invita a considerar, estudiar y analizar las distintas relaciones entabladas entre la sociedad y la naturaleza para entender el escenario complejo y dinámico que se conforma, histórica y espacialmente determinado. En otras palabras, el ambiente es una construcción social y puede pensarse como el ámbito natural-artificializado en el cual la sociedad y la naturaleza se interrelacionan.

Las sociedades contemporáneas utilizan a la naturaleza como recurso para llevar adelante distintos procesos productivos y así satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la sociedad no es un “productor perfectamente eficiente” que aprovecha todo lo que extrae, sino que “al usar los recursos naturales, y a lo largo de la cadena productiva y en su vida cotidiana, genera una gama de desechos que indefectiblemente retornan al ambiente” (Reboratti, 1999, p. 20). Todos los desechos —también conocidos como residuos— que resultan de estas actividades y que luego se devuelven al ambiente son agentes generadores de contaminación ambiental. Es importante aclarar que esta última no es producida únicamente por la disposición de desechos, sino que también existen ciertas prácticas humanas que contribuyen a su generación y/o potenciación, como por ejemplo el uso excesivo e inadecuado de agroquímicos, los cuales son insumos industriales específicamente desarrollados para erradicar plagas en distintos cultivos, pero que al mismo tiempo pueden atentar contra el ambiente.

En muchos casos, distintas prácticas sociales arrojan agentes contaminantes a cuerpos de agua sin tener en consideración el costo ambiental que ello puede traer aparejado; así dan origen a la contaminación hídrica, como ocurre por ejemplo con residuos sólidos o líquidos que no son sometidos a un tratamiento adecuado, muchas veces haciendo caso omiso de la legislación vigente. En esta línea, y trayendo a colación el plano normativo, el Código de Aguas (Ley N° 12.257) de la Provincia de Buenos Aires define el término en su artículo 103:

Se entiende por contaminación a los efectos de este Código, la acción y efecto de introducir materias en cualquier estado físico o formas de energía, de modo directo, que puedan degradar, física, química o biológicamente al recurso hídrico o al medio ambiente ligado al mismo. Son contaminantes indirectas, las que pueden provocar un perjuicio diferido en el tiempo, como las provenientes de actividades domésticas, disposición de basura, agroquímicos, residuos y vertidos industriales, mineros, o de cualquier otro tipo, inclusive aéreos (Provincia de Buenos Aires, 1999).

Si el cuerpo de agua resulta ser un río o arroyo el problema adquiere una escala mayor, ya que estos cursos se encuentran integrados a un sistema más amplio, con una determinada configuración de escorrentía, conocido como cuenca hidrográfica. Desde un enfoque holístico, una cuenca hidrográfica puede interpretarse como el espacio geográfico en el cual transcurre el movimiento superficial del agua, mediada por procesos sociales que condicionan su circulación. Es a partir de la captación, uso y apropiación que el agua presente en dicha cuenca deja de ser un elemento natural para transformarse en un recurso hídrico (Burgos y Bocco, 2015).

Sobre esta base, la contaminación hídrica y, de manera más general, la contaminación del ambiente, pueden ser pensadas como problemáticas ambientales, estas últimas entendidas como aquellas situaciones de alerta frente a algún escenario de desequilibrio, deterioro o uso contradictorio del ambiente (Lucero, 2015). No obstante ello, y en acuerdo con lo planteado por Toledo López, problemática ambiental no es sinónimo de conflicto ambiental, ya que la sola presencia de la primera “no implica per se la ocurrencia de un conflicto (...) sino que para que este ocurra, es necesaria la existencia de una dinámica de oposición entre dos o más grupos, una disputa” (2011, p. 158). De este modo, se considera que el conflicto es una instancia de las relaciones sociales entre actores que portan intereses y persiguen objetivos incompatibles entre sí; en palabras de Orman, un “evento en el que, a

partir de una determinada situación, un actor se encuentra en oposición consciente a otro actor, y donde los objetivos que ambos persiguen son claramente diferentes” (2003, p. 9). Por su parte, Stamm y Aliste (2014) también aportan a su definición, y lo piensan como un elemento positivo, constitutivo e ineludible de las relaciones sociales; lo plantean como un factor de disociación entre distintos actores, que al mismo tiempo se constituye en una forma de socialización entre ellos.

En este sentido, un conflicto ambiental puede pensarse como un tipo de conflicto social en el cual los actores intervinientes dirigen sus intereses y acciones a cuestiones con injerencia directa en el ambiente. Tomando los aportes de algunos autores que trabajan este concepto (Walter, 2009; Suárez y Ruggerio, 2012; Merlinsky, 2013), en este capítulo se entiende por conflicto ambiental a aquella situación en la cual distintos actores entran en disputa al ser portadores de intereses contrapuestos en cuanto a la apropiación, producción, distribución y manejo de los recursos naturales en un sitio determinado. Todo conflicto ambiental posee una dimensión social que le es inherente y que es, a su vez, condición necesaria para su existencia, por lo que constituye una construcción social. Los conflictos ambientales son también procesos, en tanto no se generan en situaciones instantáneas y de corta duración, sino que a partir del momento en que surgen comienzan un desarrollo temporal (y espacial) que perdura hasta que se alcanza una solución satisfactoria para todas las partes, aunque puede pasar que permanezcan irresueltos con el correr del tiempo. Al ser procesos, los conflictos son dinámicos; los actores, los intereses, las situaciones hacia el interior de estos y los contextos cambian con el correr del tiempo.

Este trabajo parte de considerar a la contaminación del Arroyo El Gato debida al vertido de desechos por parte de una papelera como una problemática ambiental que a su vez da origen a un conflicto ambiental, en tanto distintos actores entran en disputa por esta situación.

Partiendo de esta premisa, se busca dar cuenta de la forma en que se produce la interrelación entre las distintas dimensiones del territorio (política, productiva, económica, social, tecnológica, espacial, natural) de acuerdo a diversos factores que hacen al emprendimiento productivo, a su localización y al ambiente.

## **Una dependencia respecto del Arroyo El Gato difícil de romper**

La localización de la fábrica recuperada en la cuenca del Arroyo El Gato —más específicamente, a orillas del arroyo (Centenario y 514)— no es coincidencia, ya que el agua resulta indispensable para la producción de papel, a tal punto que el traslado de la fábrica a un parque industrial resulta improbable sin la garantía del acceso a dicho recurso. El proceso productivo de la papelería demanda agua no solo para llevar adelante la producción, sino que también necesita de un curso de agua para descargar los desechos que genera, los cuales muchas veces se volcaban sin realizar un adecuado tratamiento previo de los efluentes. Esto ha ido suscitando debates en torno al uso, descarte y reutilización del agua extraída del arroyo a propósito de la contaminación que ello produce (Ardenghi y Adriani, 2014).

El proceso productivo comienza en el sector de los pulpers —dispositivo donde se mezcla agua con los recortes de papel reciclado para formar la pasta de papel—, los cuales deben ser alimentados con materia prima de manera continua por los operarios. Respecto al agua utilizada, se valen de algunas bombas que les permiten obtener agua de pozo, fundamental para la producción (los niveles de contaminación del agua del arroyo hacen que sea imposible utilizarla para este proceso). La pasta generada pasa posteriormente a través de una serie de tuberías hasta unos piletones, donde se acumula para luego ser conducida a la etapa de refinación, la cual permite mejorar la calidad del papel y reducir el desgaste de las máquinas; finalmente se le agrega el colorante en las piletas de coloración. Desde estas últimas, la ma-

teria prima es enviada a las máquinas donde comienza el proceso de prensado y secado, que luego dará lugar a la conformación de la hoja de papel. Las máquinas son dos, una grande y una pequeña, modelo 1945, instaladas en la planta en la década de 1950. En la máquina grande se produce el papel madera, mientras que en la chica el producto es el papel tisú. Ambas integran todo el proceso que va desde la formación de la hoja de papel hasta el secado.<sup>1</sup>

En este punto se puede observar con claridad la interrelación entre distintas dimensiones del territorio: la espacial, la económica y la productiva. Ante la especificidad del proceso productivo de la fábrica y su evidente dependencia del recurso hídrico que representa el Arroyo El Gato, surge el problema de la contaminación ambiental por el vertido de los desechos derivados de la producción. En este sentido la CUPP se encuentra en una encrucijada, ya que al poseer un limitado acceso a recursos financieros, no le es posible hacer mejoras estructurales y tecnológicas para reducir al mínimo la contaminación hídrica, principalmente a través de la reutilización de material desechado. Ello demandaría una gran inversión en bienes de capital que por el momento la fábrica no puede costear, sobre todo debido a la capacidad limitada que tiene para producir y vender. Por otro lado, los costos vinculados a insumos y a los servicios en el contexto económico actual (hoy pagan millones de pesos entre luz y gas), y la cadena comercial en la que se inserta, la cual demanda el pago inmediato o con no más de unos días de demora, son otros aspectos que atentan contra la modernización del emprendimiento.

Existe además una presión para dar solución a distintas demandas ambientales que son planteadas por organismos gubernamentales y por habitantes de la zona. Ante ello, ya en el año 2014 los trabajadores

---

<sup>1</sup> El detalle del proceso productivo fue extraído de Deledicque y Moser (2006), quienes lo elaboraron a partir de testimonios de los obreros de la fábrica. Esta información fue luego profundizada por el autor de este trabajo mediante la realización de entrevista y trabajo de campo.

de la papelera señalaban que “la cuestión es un problema con solución, dado que es posible mejorar el sistema de efluentes, por lo que no ven necesario mudarse a un parque industrial” (Ardenghi y Adriani, 2014). Dicho sistema fue puesto en funcionamiento en los primeros meses del corriente año, luego de que la papelera atravesara una extensa y controvertida clausura, cuestión que se desarrollará más adelante. Este sistema de tratamiento de efluentes consiste en una serie de canales y piletas ubicadas fuera de los galpones de producción a los que llega el agua desechada durante el proceso productivo del papel. Al tener dos líneas de producción —una para el papel madera y otra para el papel tisú—, el agua de ambas llega por lugares distintos, para luego juntarse en un canal donde mediante un primer filtrado se le quitan los residuos más gruesos, que luego son tirados a la basura porque este emprendimiento en particular no puede reutilizarlos, dado que para ello se requiere otra tecnología.

Luego de esa primera etapa el agua continúa a unas piletas más elevadas, en las cuales se le incorporan una serie de químicos (no especificados) y se la clora, para después llegar al área de vertido y ser finalmente desagotada en el arroyo.

Según se pudo observar, si bien el sistema está en funcionamiento, todavía se encuentra en obra, ya que las piletas donde se realiza el tratamiento químico están siendo reformadas en altura. Esta obra contó con el asesoramiento de un ingeniero externo a la fábrica. En otro sector de la planta —específicamente en el interior de un galpón de producción— se están realizando unas modificaciones estructurales con el fin de colocar un piletón que fue adquirido este año y se encuentra desarmado en el predio. Se espera que esto actúe como un complemento de la planta de efluentes en el futuro.

Según el análisis de testimonios internos de la fábrica, Rubertone y Sampaolesi (2015) establecen que existe la sospecha dentro del emprendimiento de que se han materializado ciertas relaciones de poder que incluirían al Estado, en función de las cuales el más débil es

forzado a cumplir con la ley de forma más rigurosa que el más fuerte, en referencia a compañías de capital más concentrado. Se denuncia una presión gubernamental que exige no contaminar la cuenca del Río de la Plata (más específicamente, la cuenca del Arroyo El Gato), aunque para los trabajadores esa presión no parece tan rigurosa ni preocupante cuando se trata de otras empresas, según se verifica en el siguiente testimonio:

Nosotros, lo que estamos tirando al arroyo, no es en sí muy contaminante, es agua y papel; es agua con fibra de papel, materia orgánica. Pero sabemos que tampoco es lo correcto, y la planta de afluente te ayudaría a reutilizar el material. (...) El arroyo es una cloaca a cielo abierto que perjudica a toda la comunidad que vive en la cuenca. El resto de las empresas de la comunidad también deberían hacer lo propio, dejar de contaminar. Fernando, síndico de la papelera recuperada (Rubertone y Sampaolesi, 2015, p. 64).

De ese modo, al reflexionar sobre el rol del Estado los autores plantean que queda evidenciada su ausencia, puesto que mientras presiona para mejorar las condiciones ambientales, no colabora con mecanismos para que empresas con recursos limitados —como la CUPP— puedan lograrlo con inversión en tecnología adecuada. Así, establecen que “las difusas señales de la política estatal en lo estructural muestran fallas de planeamiento y coherencia que dificultan el desarrollo de las empresas locales, especialmente las pequeñas como esta” (Rubertone y Sampaolesi, 2015, p. 66).

## **El panorama general del conflicto ambiental**

Con el objeto de visibilizar el conflicto planteado, y a partir de un recorrido por los medios de comunicación digital (diarios, blogs, videos), se relevaron distintas noticias y publicaciones en las cuales se hiciera mención específica por lo menos a una de las siguientes

cuestiones: 1) el vuelco de efluentes al Arroyo El Gato por parte de la CUPP; 2) testimonios de algún individuo o grupo social que diera cuenta de un vertido de efluentes por parte de la fábrica; 3) denuncias presentadas por algún individuo o grupo social; 4) intervención directa de algún organismo gubernamental vinculado a temas ambientales que influya directamente sobre la papelera.

Al respecto, corresponde hacer dos aclaraciones. En primer lugar, el relevamiento no fue exhaustivo: alcanzaba con que una noticia/publicación diera cuenta de uno de los criterios anteriores para ser seleccionada, ya que lo que se buscaba era mostrar la repercusión (si hubo) en torno al vertido de efluentes por parte de la CUPP en distintos momentos desde su formación. En segundo lugar, el criterio adoptado diferencia una denuncia de un testimonio: se entiende que este último implica simplemente reconocer la existencia del evento, naturalizándolo o no, mientras que la denuncia le otorga otra connotación al hecho, que entonces es visto como una situación que entra en contradicción con los intereses del denunciante.

La búsqueda arrojó resultados en distintos años, pero con una marcada diferencia a partir de 2013. Como se muestra a continuación, desde ese año han sido más los medios que reflejan algún tipo de problema vinculado a la producción de la papelera, y se alcanza mayor repercusión en los últimos años a raíz de las clausuras sufridas por la empresa.

El primer elemento encontrado es un informe realizado por el programa periodístico “Contaminación Cero” en el año 2007, el cual muestra la situación del Arroyo El Gato en términos de contaminación dando a conocer testimonios de habitantes de la cuenca baja del curso. Estos testimonios revelan la asociación que hacen dichas personas entre la contaminación del arroyo y los problemas de salud que aquejan a las comunidades de las cuales forman parte, por ejemplo, problemas dermatológicos e intestinales. También señalan la presencia de una coloración anormal y un “gusto horrible” del

agua, que según plantean, en años anteriores no se percibía. En el mismo informe se destaca el testimonio del entonces representante de la Junta Vecinal de Ringuelet, quien al hablar sobre la contaminación del curso de agua, afirma: “hemos visto agua verde que sale del caño, por ejemplo, de la papelera San Jorge” (Fraguela, 25 de octubre de 2007).

Otro caso relevado es un informe elaborado por el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires entre los años 2010 y 2011. En el inciso 1.5 “Temas vinculados al Medio Ambiente y Recursos Naturales”, punto I) “Arroyo del Gato”, el documento da cuenta de una queja formulada por la contaminación del arroyo en cuestión. Dicha queja (N° 275/10) nace de “denuncias recibidas en la ONG Nuevo Ambiente, a las que se sumó luego una presentación de un particular residente en la desembocadura del arroyo; y entre aquellas se encuentran: (...) vertidos de una papelera ubicada en la zona de Ringuelet” (Bonicatto, 2011, p. 198).

El 13 de abril del 2011, el medio digital Alternativa Socialista relata:

La cuenca del arroyo El Gato, que atraviesa La Plata, es una cloaca a cielo abierto, desembocando en el Río Santiago a 800 metros de la toma de agua que abastece la ciudad. Se vierten zinc, mercurio, plomo, cromo, cobre y níquel; agroquímicos; residuos industriales (como hace la Papelera San Jorge), desechos cloacales y los lixiviados del CEAMSE (Torres, 13 de abril de 2011).

Más adelante en la misma noticia, aunque no se vuelve a mencionar a la papelera de manera específica, se deja claro que a pesar de la existencia de normativas, el problema pasa por la falta de control por parte del Estado.

El **Cuadro 1** muestra cuatro situaciones que refieren a clausuras (parciales o totales) de la papelera.

**Cuadro 1.** Eventos que alteraron la producción de la CUPP

Fecha	Fuente	Acontecimiento	Denunciante	Organismos intervinientes	Resultado
3 de septiembre de 2013	Diario <i>El Día</i> <i>LaNoticia1</i> <i>InfoCielo</i>	Irregularidades en documentación	No específica. Control rutinario.	Organismo Pcial. para el Desarrollo Sostenible (OPDS)	Clausura de un sector (Aparatos sometidos a presión)
14 de octubre de 2016	Diario <i>El Día</i> <i>Infoplantense</i> Diario <i>Hoy</i> <i>Tolosa Vive</i>	Irregularidades en documentación. Vuelco de residuos	No específica	-Subsecretaría de Control Urbano (municipal) -Dirección de Control Ambiental (municipal)	Clausura preventiva
12 de marzo de 2018	Diario <i>El Día</i> Diario <i>Hoy</i> <i>La Buena Info</i> <i>El Federal</i> <i>Info Blanco sobre Negro</i> Autoridad del Agua	Vuelco de residuos con colorante violeta	Habitantes de Ringuélet y Tolosa	-Autoridad del Agua -OPDS -Dirección de Prevención Ecológica -Fiscal Virginia Bravo	Clausura de desagües. El emprendimiento podía continuar produciendo
14 de marzo de 2018	<i>La Plata YA</i> Autoridad del Agua	Vuelco de residuos	Personal de la Autoridad del Agua	-Autoridad del Agua -OPDS	Clausura del emprendimiento

**Fuente:** Elaboración propia basada en fuentes de información digitales.

A continuación se desarrolla cada evento de acuerdo a la información recuperada de los medios digitales. Se elige este modo de presentación por una cuestión organizativa y de exposición, que destaca la particularidad de que estos cuatro eventos tienen como consecuencia un impacto directo en la actividad productiva de la CUPP.

En septiembre de 2013, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) llevó adelante una serie de controles rutinarios a diversos emprendimientos productivos de la región que derivó en la clausura de cuatro empresas, una de las cuales fue la CUPP. En ese entonces, de acuerdo con la información publicada por el diario El Día, y los portales InfoCielo y LaNoticia1.com, el organismo de control procedió a clausurar el sector Aparatos Sometidos a Presión por observar la ausencia de una prueba de ensayo necesaria para su funcionamiento.

En octubre del año 2016, personal de la Dirección de Control Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Control Urbano de la Municipalidad de La Plata, se hizo presente en la fábrica para una inspección rutinaria. De acuerdo con lo narrado por los medios de comunicación relevados (diarios El Día y Hoy y los portales electrónicos Tolosa Vive e Infoplatense), durante la inspección se detectó que la papelera no poseía la documentación necesaria y que además desechaba líquidos sin tratamiento al Arroyo El Gato, lo que para algunos empleados municipales representaba un alto riesgo de contaminación ambiental en la región. Por esta cuestión, la fábrica fue clausurada de forma temporaria. La duración de la clausura es incierta, en tanto los medios relevados no dan cuenta de cuándo se produjo la reactivación del emprendimiento y un testimonio brindado por un trabajador de la fábrica recuperado este año remarcó: “nunca tuvimos una clausura, que yo recuerde”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada el 9 de junio de 2018 a un trabajador de la fábrica.

A principios del año 2018 se produjo un hecho que obtuvo amplia repercusión en los medios de comunicación, incluyendo los nacionales. La CUPP volvió a ser noticia y otra vez por el vertido de efluentes. El domingo 11 de marzo, entre las 11 de la mañana y hasta pasado el mediodía, distintos transeúntes observaron cómo el Arroyo El Gato se teñía de violeta a partir de un líquido desagotado por la papelera a través de un caño ubicado en calle 12. Según aparece en los medios digitales consultados, luego de efectuada la denuncia se hizo presente en el lugar personal de la Autoridad del Agua (ADA) junto con miembros del OPDS y el comisario mayor Gabriel Rivera de la Dirección de Prevención Ecológica y Sustancias Peligrosas de la Provincia de Buenos Aires (Policía Ecológica), quienes procedieron a la inspección y clausura preventiva de los desagües de la CUPP invocando la aplicación de la Ley N° 11.720 sobre residuos especiales. Aparentemente, el vertido de líquidos cesó en el momento en que el personal mencionado se hizo presente en el lugar.

Las autoridades tomaron muestras del vertido para su posterior análisis y determinación de la composición química del mismo y dieron lugar a la fiscal Virginia Bravo. La ADA, por su parte, labró un acta por presunta violación a la Resolución N° 336/03, la cual establece los parámetros de vertidos.

Por otro lado, durante la inspección el personal de los organismos detectó que la papelera contaba con una planta de tratamiento de efluentes, pero que la misma se encontraba inactiva; de allí que se procedió a la clausura preventiva de los desagües, con el objetivo de no afectar la producción cotidiana del establecimiento hasta tanto se realizaran los estudios pertinentes. Por su parte, la revista *El Federal* dio una mirada distinta a la noticia, pues incorporó la voz de la papelera. Desde la cooperativa indicaron que ese efluente se usa para teñir el papel con el que se embalan las manzanas dentro de los cajones y que contiene una tintura vegetal no contaminante. Asimismo, el vertido fue atribuido a un error humano —alguien habría olvidado abrir una

válvula, los piletones del circuito del agua se llenaron y el excedente alcanzó el arroyo—.

Días más tarde, el 14 de marzo, la ADA observa que la CUPP infringe la clausura de los desagües y vuelca nuevamente residuos al arroyo; en consecuencia se decide la clausura total de la papelera. Una noticia publicada en la página web de la ADA con fecha del 24 de abril comunica lo siguiente:

La empresa, que a la fecha se encuentra clausurada, presentó ante la ADA un plan de contingencia que desde la Dirección de Evaluación de Proyectos del organismo se considera viable. El proceso implicaría el monitoreo permanente hasta tanto se constate que la industria respeta los parámetros adecuados y, en ese caso, se podría proceder al levantamiento de la clausura vigente (Autoridad del Agua, 24 de abril de 2018).

De acuerdo con testimonios de la CUPP, esta clausura duró más de un mes, y luego la planta comenzó a funcionar de manera limitada por un tiempo durante el cual el predio “estaba constantemente lleno de gente de estos organismos, tomando muestras de todos lados, analizando todo lo que había adentro”.<sup>3</sup> Como puede verse, ello se condice con lo estipulado por la ADA en la noticia antes citada sobre el control que se llevó a cabo en el interior de la fábrica. Al respecto, otro testimonio interno afirma: “Nosotros tenemos dos máquinas para reciclar y elaborar papel higiénico, corrugado y onda. Nos otorgaron un permiso provisorio hasta que terminemos la planta de efluentes. Mientras tanto sólo funcionamos con una sola máquina (InfoMIBA, 20 de mayo de 2018).

El 1 de mayo, el diario El Día hace circular un video publicado por habitantes de la zona, quienes denuncian que la papelera estaba

---

<sup>3</sup> Fragmento de la entrevista realizada a un trabajador de la fábrica el 9 de junio de 2018.

volcando otra vez sus residuos. La noticia señala: “Preocupados por la creciente contaminación, los denunciantes remarcaron que desde hace días divisaron que los desagües de esas instalaciones emanan un líquido blanco posiblemente con efectos nocivos para el castigado cauce” (El Día, 1 de mayo de 2018). En esa noticia no se menciona la intervención de algún organismo; tampoco si la papelera volvió a ser clausurada.

## **Los actores en el devenir del conflicto**

Las situaciones presentadas dan pie para analizar la diversidad de actores que se fueron interrelacionando en torno a la problemática tratada. Ahora bien, en sintonía con lo planteado por Orman (2003) y Toledo López (2011), se verifica que esta problemática se convierte en un conflicto ambiental, dado que estos actores han demostrado portar intereses y perspectivas disímiles en cuanto a la situación expuesta, y generado un escenario de oposición entre ellos. Este apartado se propone analizar a cada uno de los actores de acuerdo a sus intereses y perspectivas, de forma tal que se puedan entender las acciones que llevan a cabo así como dar cuenta del paso de la problemática al conflicto.

Para ello se presenta en primera instancia el **Cuadro 2**, que tiene como objeto introducir unos lineamientos generales acerca de las cuestiones planteadas ofreciendo una rápida mirada del plano general de los actores, para luego desarrollar el contenido con más detalle tomando como base dicho cuadro.

**Cuadro 2.** Vista general de los actores del conflicto, sus intereses y acciones

Actores (agrupados, desagregados)		Interés	Acciones
CUPP	CUPP	<p>Garantizar la reproducción social de los trabajadores.</p> <p>Alcanzar nuevos mercados.</p>	<p>Trabajan los siete días de la semana, 24 h al día.</p> <p>Producen papel a partir de recortes reciclados.</p> <p>Trazan lazos de cooperación con individuos, grupos, empresas, instituciones.</p>
Organismos gubernamentales	<p>ADA</p> <p>OPDS</p> <p>Policía Ecológica</p> <p>Dirección de Control Ambiental</p> <p>Subsecretaría de Control Urbano.</p>	<p>Hacer cumplir la normativa ambiental vigente</p>	<p>Reciben denuncias y proceden en consecuencia.</p> <p>Actúan de oficio, realizando controles y evaluaciones de la calidad del agua en distintos puntos del arroyo.</p>
Habitantes de la zona	<p>Acompañando</p> <p>En contra</p>	<p>Acompañar y ayudar, solidarizándose con el emprendimiento.</p> <p>Denunciar la situación ambiental del Arroyo El Gato.</p>	<p>Acompañaron el proceso de recuperación de la fábrica.</p> <p>Juntan recortes para donar al emprendimiento.</p> <p>Realizan denuncias por los vuelcos de la papelera.</p> <p>Expresan preocupación por la contaminación del Arroyo El Gato.</p>

Medios de comunicación	Hegemónicos Alternativos	Divulgar y masificar información sobre infracciones y contaminación.  Aportar otra mirada, vinculada a los trabajadores del emprendimiento.	Masifican noticias sobre vuelcos y clausuras de la papelera.  Elaboran informes sobre la situación ambiental del Arroyo El Gato.  Otorgan un espacio para que los trabajadores expresen su opinión.
------------------------	-----------------------------	---	---

**Fuente:** Elaboración propia basada en información recopilada de medios digitales y entrevistas.

Antes de continuar el análisis, es necesaria la descripción de algunos actores, específicamente de los organismos gubernamentales que han participado en los diversos eventos, para mostrar cuál es el motivo de su injerencia y las funciones que cada uno cumple.

El OPDS tiene como función planificar y coordinar la ejecución de la política ambiental de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de mejorar y preservar la diversidad biológica de su territorio. Entre otras cosas, en su sitio web también se menciona el trabajo en conjunto con otros organismos provinciales y municipales y la fiscalización del cumplimiento de normativas por parte de empresas e industrias, controlando los recursos que pueden verse contaminados (agua, suelo, aire).

La Autoridad del Agua (ADA) depende de la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica, que a su vez se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos bonaerense. Tiene a su cargo distintas direcciones provinciales (planes hídricos; monitoreo y alerta; gestión hídrica; calidad y control técnico; administración; legal y económica). Con el decreto 226 del año 2002, y dentro de la por entonces Subsecretaría de Servicios Públicos, se estableció la creación

de la estructura organizativa descentralizada del organismo y se designaron los cargos que la conformarían.

La Dirección de Prevención Ecológica y Sustancias Peligrosas (también conocida como “Policía Ecológica”) depende de la Dirección General de Seguridad Siniestral, que a su vez se encuentra en la jurisdicción del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Su función es proteger los ecosistemas del ámbito provincial, actuando de manera autónoma o bien a través de reclamos y denuncias de la sociedad, iniciando cuando corresponde sumarios por faltas que atenten contra los recursos naturales, que generen contaminación ambiental, y todo aquello que ponga en riesgo el nivel ecológico de acuerdo a las normativas de las autoridades competentes. Al mismo tiempo, según se informa en el sitio web, el organismo tiene como misión concientizar a la población sobre el uso adecuado de los recursos naturales y las medidas de prevención en caso de riesgos.

Por su parte en la ciudad de La Plata se creó, en la actual gestión municipal, la Dirección de Control Ambiental que depende de la Subsecretaría de Coordinación de Gestión y Habilitaciones, integrada dentro de la Secretaría de Convivencia y Control Ciudadano, (la cual absorbió las funciones de la antigua Subsecretaría de Control Urbano). De acuerdo a lo informado en el sitio web de la Municipalidad de La Plata, esta dirección tiene como ente otros objetivos, programar y ejecutar acciones vinculadas a las problemáticas ambientales en el partido de La Plata; desarrollar una política de control ambiental sobre la actividad industrial y comercial y llevar a cabo inspecciones de vertidos de residuos afluentes líquidos y gaseosos, las emisiones de ruidos o cualquier otro factor de contaminación.

Todos estos organismos han mantenido contactos con la CUPP en más de una ocasión, principalmente para imponer sanciones por el vertido de efluentes al Arroyo El Gato, cuando este no se ajustaba a la normativa vigente. En relación con esto, años atrás los trabaja-

dores de la CUPP reconocían que el desagote de efluentes al curso de agua no se adecuaba a lo estipulado en la legislación, pero lo consideraban necesario porque debían seguir produciendo para poder subsistir en un contexto económico que no les era favorable. En ese momento uno de los aspectos negativos que destacaban era el hecho de no tener “el sistema de efluentes en condiciones, para tranquilizar a la sociedad y poder ajustarse a la reglamentación”;<sup>4</sup> no obstante, lo consideraban un problema con solución pues solo debían arreglar y poner en funcionamiento la planta de tratamiento, lo que de hecho terminaron por hacer. En ese mismo testimonio también se dice que el agua vertida contenía fibra de papel, así como colorantes (en algunos casos).

La normativa a la que se hizo referencia consiste en numerosas leyes, resoluciones y decretos que establecen todo aquello que deben cumplir las diversas actividades humanas en relación con el cuidado del ambiente en la provincia de Buenos Aires. En particular, en lo atinente a la disposición de residuos industriales especialmente en recursos hídricos, algunas normas establecen valores de referencia que deben ser cumplidos. Estos valores rigen para el volumen de vuelco, como también para todos los componentes químicos, orgánicos y otros que pueda tener el efluente. En el **Cuadro 3** se muestran algunas normas que rigen para la provincia de Buenos Aires y que tienen relevancia para esta investigación. Algunas de ellas fueron mencionadas en las noticias, mientras que otras surgieron de la lectura de las primeras.

---

<sup>4</sup> Testimonio de un trabajador de la CUPP. Entrevista realizada por Pablo Ardenghi y Luis Adriani en enero de 2014, quienes tuvieron la gentileza de facilitar la grabación de la misma para la elaboración de este trabajo.

**Cuadro 3.** Algunas normativas vinculadas a los recursos hídricos y al vertido de efluentes

Ley / Decreto / Resolución	Año de sanción	Reglamentación	Año de sanción	Objetivo
Ley N°12.257 – “Código de Aguas”	1998	Decreto N° 3.511	2007	Establecer el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico en la provincia.
Ley N° 5.965	1958	Decreto N° 2.009	1960	Proteger a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua, y a la atmósfera (jurisdicción provincial).
		Decreto N° 3.970 (modifica al decreto 2009)	1990	
Resolución N° 389	1998	No aplica	-	Establecer las normas de calidad de los vertidos de efluentes líquidos residuales y/o industriales a los distintos cuerpos receptores de la provincia.
Resolución N° 336 (Modifica la resolución 398/1998)	2003			
Ley N° 11.720 “Residuos especiales”	1995	Decreto N° 806	1997	Normar la generación, manipulación, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos especiales en la provincia.

**Fuente:** Elaboración propia.

Algunos habitantes de la zona, que muchas veces han registrado el vertido de efluentes de colores llamativos, lo han descrito como un elemento contaminante que exacerba una situación frecuentemente denunciada y estudiada, como lo es la contaminación del Arroyo El Gato. Así, son ellos mismos quienes muchas veces denuncian el he-

cho, ya sea frente a los medios de comunicación o ante los organismos competentes; de esta manera queda expresada una relación conflictiva entre algunos de ellos y la CUPP.

Ahora bien, el análisis de las noticias y testimonios que permitió confeccionar el **Cuadro 2**, muestra que los organismos intervienen muchas veces de oficio y otras a través de denuncias (de ONG, residentes de la zona), haciendo controles y aplicando las sanciones correspondientes de manera tal que se cumpla lo estipulado por la normativa ambiental vigente. Los sucesos mencionados en el apartado anterior ejemplifican con claridad esta situación, y las clausuras aparecen como las medidas más drásticas que se tomaron en relación con la papelera.

En particular, el episodio de la clausura por el vertido de efluentes con tinte violeta implicó un cambio importante para el emprendimiento. El trabajador entrevistado comentaba:

Cada vez que un vecino denuncia un vuelco o cosas así, todos ellos [los organismos] tienen que venir a tomar muestras y activar un protocolo (...). Es molesto hasta para ellos. Por eso dejamos de producir el papel violeta para los envoltorios de fruta, para no tener más problemas, aunque se demostró que no era contaminante.<sup>5</sup>

Como lo atestigua lo dicho en el testimonio, la papelera dejó de lado la elaboración de un producto para evitar más problemas similares en el futuro, lo que supuso tener que resignar determinados clientes. No obstante, más adelante en la entrevista, este trabajador comentó que luego del cuestionamiento por el efluente violeta los reclamos de la ADA pasaron a referirse a la cantidad de líquido volcado, más que a las propiedades químicas del mismo. Asimismo, este evento llevó a que la fábrica pusiera en funcionamiento la planta de tratamientos de efluentes, que se encontraba inactiva por remodelaciones.

---

<sup>5</sup> Fragmento de la entrevista realizada el 9 de junio de 2018.

Al poner el foco en los habitantes de la zona es interesante observar su comportamiento a lo largo de los años, principalmente el vinculado a los testimonios y/o denuncias efectuadas respecto a los vuelcos de la CUPP. Lo primero que llama la atención es que entre ellos no se configuró un colectivo movilizad, sino que las denuncias se realizaron en su mayoría de forma individual. Por ejemplo, durante la entrevista citada, el trabajador de la papelera mencionó que no suelen tener problemas con los vecinos, aunque hizo especial referencia a uno de ellos en particular, que según los integrantes de la CUPP, sería el que hace constantes denuncias sobre vuelcos contaminantes ante las autoridades, supuestamente motivado por “resentimiento”.<sup>6</sup>

En segundo lugar, se puede apreciar que en ciertos testimonios de los habitantes de la zona el vuelco de efluentes aparece como una situación más de la cotidianeidad, lo que evidenciaría un acostumbramiento, y a ello también podría sumarse un desconocimiento de cómo realizar la denuncia correspondiente. A modo de ejemplo, en una nota realizada por el medio digital Productora Platense, cuando se hace referencia a los vuelcos de la papelera, un periodista del grupo pregunta si estos llaman la atención o si resulta raro observarlos, a lo que la entrevistada le responde “y no, porque ya es normal. Siempre está así” (Productora Platense, 12 de marzo de 2018).

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar a los vecinos que colaboraron con la CUPP en el momento de la toma y recuperación de la fábrica durante 2001 (Papalardo y Sfich, 2011; Ardenghi, 2017), como también a aquellos que día a día acercan sus recortes reciclados para ayudar con la producción, y los lazos solidarios existentes con algunas instituciones (Centro de Salud N° 25 de Ringuellet, o algunas escuelas públicas). El trabajador entrevistado en la visita a la fábrica comentó:

---

<sup>6</sup> Aparentemente la persona en cuestión habría intentado trabajar en la fábrica, pero fue rechazada por los asociados.

los vecinos de allá [señalando el otro lado del arroyo, sobre 514] cada tanto juntan un montón de papeles, cartón, de todo, y lo traen para acá. Pero no son sólo ellos, hay muchos particulares que se acercan en auto a dejarnos material que nos ayuda a producir.<sup>7</sup>

De esta manera, es posible constatar que los habitantes de la zona aledaña al establecimiento constituyen un actor cuya participación en el conflicto tiene su particularidad. Si bien en algunos casos se denuncia el vuelco de efluentes de la CUPP como un elemento contaminante que complejiza la situación ambiental del Arroyo El Gato, no se llega a conformar un colectivo social que se movilice, intente visibilizar la situación y actúe para revertirla. Si a ello se le suma que existen vecinos que colaboran con la fábrica recuperada, se observa una marcada diferencia de intereses en el interior de este grupo que no permite definir un posicionamiento concreto y homogéneo de cara a la problemática ambiental en cuestión. Sin embargo, el hecho de que las denuncias realizadas por parte de este grupo den pie al accionar de los organismos gubernamentales en contra de la papelera hace que este actor tenga algún grado de importancia en el conflicto, aunque por la ausencia de un colectivo que nucleee sus reclamos y visibilice un claro posicionamiento general puede afirmarse que su participación es de carácter periférico.

Distinta es la vinculación entre los organismos gubernamentales y la CUPP, ya que de acuerdo a lo relevado, es posible verificar que entre ellos se entabla una relación visiblemente conflictiva, en tanto el accionar de uno repercute decididamente sobre el otro de manera contradictoria. Cuando la CUPP realiza el vuelco de efluentes y los organismos no intervienen, los medios y los habitantes de la zona reclaman en contra de la pasividad de estos últimos, que deben pagar el costo político al ser considerados “ineficientes”. No obstante, si proceden a clausurar el emprendimiento bajo la consigna de cuidar el ambiente

---

<sup>7</sup> Fragmento de la entrevista realizada el 9 de junio de 2018.

perjudican la reproducción social de los miembros asociados a la fábrica recuperada, pero se aseguran disminuir el conflicto.

Es interesante observar que a lo largo de los años las noticias e informes relevados dan cuenta de cómo participaron distintos organismos gubernamentales en los eventos. Se podría pensar que al tratarse de un mismo problema —la contaminación por el vuelco de efluentes por parte de la CUPP— los organismos serían siempre los mismos, o por lo menos de la misma jurisdicción, pero como puede verse aquellos con jurisdicción municipal tienen un desempeño muy acotado. Es así como la Dirección de Control Ambiental aparece solo en un evento, junto con la Subsecretaría de Control Urbano, mientras que los entes provinciales como ADA y OPDS tienen mayor participación. Los motivos de esta variación son inciertos y demandarían una indagación más profunda en términos jurisdiccionales y normativos.

Otra observación a realizar en este punto tiene que ver con un programa que lleva adelante la ADA en relación con la reconversión tecnológica de industrias, denominado Programa de Reconversión Tecnológica de Vertidos Industriales (PRTVI).<sup>8</sup> Este tiene como objetivo brindar herramientas técnicas y financieras para la adquisición de modernas y eficientes plantas de tratamiento de vertidos industriales para aquellas industrias de la provincia de Buenos Aires cuyos efluentes descartados no se ajusten a lo establecido por el Código de Aguas provincial. Cuando el trabajador entrevistado fue consultado sobre este programa dijo que la fábrica se había inscripto en él pero que únicamente otorgan asesoramiento, no asistencia financiera. Como se señaló, un ingeniero que no pertenecía a la papelera fue el que los asesoró sobre cómo llevar adelante la obra de adecuación de la planta de efluentes.

Más allá del cambio en los organismos intervinientes y las facilidades que pueda brindar el PRTVI, en términos generales la relación

---

<sup>8</sup> Autoridad del Agua. Programa de Reconversión Tecnológica de Vertidos Industriales (PRTVI). Recuperado de <http://www.ada.gba.gov.ar/revertir2>

entre ellos y la CUPP mantiene un carácter contradictorio, por lo que puede establecerse que estos actores son los que tienen una participación central en el conflicto.

Finalmente, los medios de comunicación aparecen como un actor más, con una participación dividida en este conflicto, ya que en algunos casos masifican o reproducen información negativa con respecto a la CUPP (“la papelera está contaminando el arroyo”), lo que contribuye a la conformación de una imagen negativa de la fábrica recuperada, mientras que otros medios resaltan la especificidad de la CUPP como emprendimiento de la economía social y le facilitan a sus trabajadores un espacio para expresarse.

Sin duda, fue a través de este actor que pudieron ser visibilizadas distintas cuestiones en torno al conflicto ambiental que involucra a la CUPP, pero también es cierto que se pudo identificar claramente la presencia de medios hegemónicos y medios alternativos. Algunas noticias respecto a vuelcos, inspecciones, denuncias y clausuras fueron reproducidas de igual manera por todos ellos, más allá de la categoría que integran. Sin embargo, en algunos de los medios alternativos se encontró un enfoque distinto: en ellos apareció el testimonio de los trabajadores de la fábrica, un punto de vista invisibilizado por otros en los cuales el emprendimiento quedaba de alguna manera estigmatizado. Queda claro que la forma de construir y manejar la información determina que cada medio incida de una manera u otra sobre la realidad local, generando sentimientos de enojo e impotencia en algunos casos (“la papelera contamina, nadie hace nada”), o bien mostrando la importancia de este emprendimiento no solo para las familias de los trabajadores sino incluso para otros sectores de la sociedad que dependen de la demanda de materia prima, como otras cooperativas que la proveen (cartoneros, recicladores).

A modo de ejemplo: cuando se produjo el evento del “vertido violeta”, un medio de comunicación hegemónico realizó un informe so-

bre la papelera.<sup>9</sup> En este se asociaba constantemente la contaminación del arroyo con el vertido de la fábrica. Cuando fue grabado el informe la papelera estaba en pleno proceso productivo, y volcaba efluentes al curso de agua (infringiendo una de las clausuras), lo que fue mostrado en el informe como “algo increíble”. Así como se exhibieron algunas imágenes de la fábrica desagotando los desechos, también se incluyeron otras de peces muertos, pero que fueron tomadas en un punto diferente del arroyo, como si se intentara cargar la responsabilidad a la papelera.

Durante la ya mencionada entrevista realizada al trabajador de la CUPP se le consultó si estaba al tanto de dicho informe y qué opinión le merecía. Su respuesta causó sorpresa, ya que dijo haber dialogado con los obreros del arroyo (parte del proyecto de canalización), quienes le comentaron que durante la filmación del mismo escuchaban cómo personas del medio de comunicación les indicaban a los entrevistados qué debían decir. Esta situación ejemplifica cómo un medio de gran importancia reproduce un evento puntual exacerbando los aspectos negativos y produciendo un material con una clara intención de perjudicar (en este caso, a la CUPP).

## **Reflexiones finales**

La contaminación ambiental de la que es objeto la cuenca del Arroyo El Gato es una preocupación para todos los habitantes de los partidos de La Plata y Ensenada, en particular para aquellos que viven en las cercanías al curso principal, ya que están expuestos a distintos problemas de salud, especialmente por la contaminación del agua. Esta contaminación es en parte responsabilidad de las distintas industrias que se encuentran asentadas en la cuenca, las cuales vierten sus residuos en ella, y en algunos casos en el curso de agua principal, como ocurre con la Cooperativa Unión Papelera Platense.

---

<sup>9</sup> Telenoche (20 de marzo de 2018).

Como se ha planteado, el vertido de efluentes por parte de la CUPP en el Arroyo El Gato constituye una problemática ambiental en tanto, de acuerdo con la definición propuesta por Lucero (2015), se estaría produciendo un deterioro del ambiente. En este escenario surgen distintos actores que manifiestan intereses contrapuestos en relación con el uso y apropiación del recurso hídrico y el cuidado del ambiente, los cuales se interrelacionan de manera dinámica, compleja y multiescalar, dando lugar a la conformación de un conflicto ambiental. La investigación ha permitido reconocer la participación de cuatro actores bien definidos, pero con distintos niveles de centralidad en la situación conflictiva: la CUPP, el Estado (representado por organismos con distintas jurisdicciones, como la ADA, el OPDS, la Policía Ecológica, la Dirección de Gestión Ambiental), los medios de comunicación y los habitantes de la zona.

Los dos primeros son los que tienen centralidad en el conflicto, ya que el primero necesita verter los efluentes en el arroyo como parte del proceso productivo, lo que entra en contradicción con la función que desempeñan los organismos gubernamentales. Es así como estos últimos toman distintas medidas, entre las que se destacan las clausuras de una parte —o incluso de la totalidad— del emprendimiento, eventos que son vistos a lo largo de la investigación como los puntos de mayor expresión del conflicto.

Los medios de comunicación y los habitantes de la zona, por su parte, participan de manera periférica. Respecto a los primeros, la indagación dio como resultado el hallazgo de numerosos medios digitales donde se trata el problema: diarios, blogs, videos, algunos con gran poder de difusión, como los medios hegemónicos, y otros alternativos. En muchos casos las noticias eran repetidas con palabras muy similares, y en otros casos (los menos) se brindaba un enfoque distinto.

Los habitantes de la zona evidencian dos posturas disímiles: están los que denuncian al establecimiento cada vez que observan un vuelco sospechoso porque piensan que se está contaminando —aún más— el

arroyo, y aquellos que colaboran con la causa de la fábrica recuperada conformando lazos de cooperación.

En este sentido, el vertido de efluentes de la CUPP no solo es denunciado por gente que habita los alrededores, sino que muchas veces la referencia se encuentra aguas abajo, donde se considera a la fábrica como una de las tantas industrias que contaminan el arroyo aguas arriba. Es por ello que se destaca la importancia de considerar a la cuenca hidrográfica como un sistema complejo, interrelacionado, donde un problema como la contaminación hídrica afecta al sistema en su totalidad y no solo a un punto específico. También es importante remarcar que aquellos que denuncian al emprendimiento no lo hacen de forma colectiva, sino que proceden individualmente. Ante la ausencia de un colectivo denunciante la participación de este actor se ve reducida, en tanto no existe una visibilización masiva del reclamo, más allá de lo que puedan reproducir los medios de comunicación.

Por todo lo establecido es posible pensar que los efluentes vertidos por la CUPP en el Arroyo El Gato *serían* una fuente de contaminación hídrica de acuerdo con la normativa vigente, si no fueran previamente procesados por el sistema de efluentes que está operativo en la actualidad. En este sentido, es posible arribar a dos conclusiones preliminares: 1) los efluentes que hoy son vertidos al curso de agua en cuestión *no son* contaminantes de acuerdo a la normativa vigente; 2) a pesar de tener recursos económicos limitados, la CUPP ha podido reacondicionar su sistema de tratamiento de efluentes e incluso se encuentra realizando obras para su perfeccionamiento.

Por último cabe preguntarse de cara al futuro: ¿qué es contaminar?, ¿de acuerdo a qué o a quién algo contamina o no? Al comienzo del capítulo se planteó que, según Reboratti (1999), todo residuo que resulta del procesamiento de los recursos naturales en las actividades productivas humanas y que es devuelto al ambiente, es un foco generador de contaminación ambiental, por lo que la CUPP aún hoy estaría contaminando el ambiente. Pero según la normativa vigente, la coope-

rativa estuvo contaminando hasta que puso en funcionamiento su sistema de tratamiento de efluentes y ahora estaría en una situación normal, sin afectar el ambiente de manera negativa. Paradójicamente, un emprendimiento que usa como materia prima el papel reciclado —y de ese modo colabora con el cuidado del ambiente— es cuestionado por verter los remanentes del proceso productivo, el cual, de no ajustarse a las normativas, se posiciona como una actividad contaminante.

Es así como se puede observar la relación entre las distintas dimensiones del territorio alrededor del conflicto ambiental desencadenado por la actividad productiva. La influencia de la normativa, las presiones políticas y ambientales, el contexto económico del emprendimiento, el entretrejado de relaciones sociales y las limitaciones tecnológicas son algunos de los aspectos y factores señalados a lo largo del trabajo que posibilitan ver esta interrelación.

## Referencias bibliográficas

- Adriani, H. L. (2014). *El sector industrial del Gran La Plata en la posconvertibilidad*. Ponencia presentada en III Jornadas Nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. Universidad Nacional de Jujuy y Red SIMEL, San Salvador de Jujuy. Recuperado de <https://www.academica.org/iii.jornadas.nacionales.sobre.estudios.regionales.y.mercados.de.trabajo/2>
- Ardenghi, P. (2017). Transformaciones socioprodutivas en una Fábrica Recuperada del Gran La Plata. El caso de la Cooperativa Unión Papelera Platense (CUPP). En H. L. Adriani, M. J. Suárez y P. Narodowski (Dirs.), *Territorio y producción. Dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial del Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Ardenghi, P. y Adriani, H. L. (2014). *Las fábricas recuperadas en la posconvertibilidad: Estudio de caso en el Gran La Plata*. Ponencia presentada en XVI Jornadas de Investigación del Centro

- de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4095/ev.4095.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4095/ev.4095.pdf)
- Báez, S. (2018). *La Cooperativa Unión Papelera Platense: Entre la producción y la contaminación. Un estudio del conflicto ambiental en torno al vertido de efluentes en el Arroyo del Gato* (Tesis de grado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1559/te.1559.pdf>
- Bonicatto, C. E. (2011). *Primer informe anual 2010/2011 a las Cámaras Legislativas de la Provincia de Buenos Aires*. Defensor del Pueblo. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/Primer-Informe-Anual-Defensor-del-Pueblo-de-la-Provincia-de-Buenos-Aires-2010-2011.pdf>
- Burgos, A. y Bocco, G. (2015). La cuenca hidrográfica como espacio geográfico. En A. Burgos, G. Bocco y J. Sosa Ramírez (Coords.), *Dimensiones sociales en el manejo de cuencas*. México: UNAM.
- Deledicque, L. M. y Moser, J. (2006). *El proceso de trabajo en empresas recuperadas. La Unión Papelera Platense: un estudio de caso*. Labour Again Publications.
- Fraguela, J. (25 de octubre de 2007). Grupo Ecología. Testimonio en Informe Arroyo del Gato (Parte 2). *Programa Contaminación Cero*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=5jPuGnu1b\\_c++Programa+Contaminaci%C3%B3n+Cero](https://www.youtube.com/watch?v=5jPuGnu1b_c++Programa+Contaminaci%C3%B3n+Cero)
- Lucero, F. G. (2015). Problemas y conflictos ambientales. Estado de situación de la ciudad de Río Cuarto (Córdoba, Argentina). *Revista Universitaria de Geografía*, 24(2), 69-89. Recuperado de [http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-42652015002200004&lng=es&nrm=iso](http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652015002200004&lng=es&nrm=iso)
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.

- Orman, M. C. (2003). Conflictos ambientales y participación. *Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Sustentable*, 1-66.
- Papalardo, M. y Sfich, V. M. (2011). Una experiencia autogestionaria frente a la crisis. El caso de la fábrica recuperada Cooperativa Unión Papelera Platense (CUPP). En H. L. Adriani, M. Papalardo, P. Pintos y M. J. Suárez (Comps.), *Actores, estrategias y territorio: El Gran La Plata: de la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico*. La Plata: FaHCE-UNLP. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.288/pm.288.pdf>
- Provincia de Buenos Aires. (1999). *Ley N° 12.257. Código de aguas*. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1999/12257/4574>
- Reboratti, C. (1999). *Ambiente y sociedad: conceptos y relaciones*. Buenos Aires: Ariel.
- Reboratti, C. (2011). Geografía y ambiente. En G. Bocco, P. S. Urquijo y A. Vieyra (Coords.), *Geografía y ambiente en América Latina*. México: UNAM.
- Rubertone, L. y Sampaolesi, B. (2015). El problema de los recursos en la autogestión argentina en los tiempos de la Ecología. *Revista Idelcoop*, 217. Recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/revista/217/problema-recursos-autogestion-argentina-tiempos-ecologia>
- Stamm, C. y Aliste, E. (2014). El aporte de un enfoque territorial al estudio de los conflictos socioambientales. *Revista Faro*, 2(20), 66-78. Recuperado de <https://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/348>
- Suárez, F. y Ruggerio, C. A. (2012). Conflictos ambientales en Argentina. Paradigmas en tensión. En J. A. Preciado Coronado (Coord.), *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña*. México: Redialc.
- Toledo López, V. (2011). Conflictos ambientales y territorio en la búsqueda de una complementariedad teórico-conceptual. *Estudios socioterritoriales. Revista de Geografía*, 10, 155-176.

Torres, F. (13 de abril de 2011). Agua limpia para La Plata y su región. *Alternativa Socialista*, 544, 15. Recuperado de <https://as.mst.org.ar/files/2011/04/AS-544.pdf>

Walter, M. (2009). *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones*. Madrid: Centro de investigación para la Paz.

Autoridad del Agua. (24 de abril de 2018). *Arroyo El Gato – Comunicado de Prensa*.

Nueva denuncia por derramamiento de desechos al Arroyo del Gato. (1 de mayo de 2018). *El Día*. La Ciudad. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2018-5-1-14-36-0-video---otra-denuncia-por-derramamiento-de-desechos-al-arroyo-del-gato-la-ciudad>

Papelera clausurada tiempo atrás, funciona con permiso provisorio para conservar las fuentes laborales. (20 de mayo de 2018). *InfoMIBA*. Municipios. Recuperado de [https://infomiba.com.ar/nota/4415/papelera\\_clausurada\\_tiempo\\_atras\\_funciona\\_con\\_permiso\\_provisorio\\_para\\_conservar\\_las\\_fuentes\\_laborales/](https://infomiba.com.ar/nota/4415/papelera_clausurada_tiempo_atras_funciona_con_permiso_provisorio_para_conservar_las_fuentes_laborales/)

Arroyo del Gato: Clausuran papelera por vertidos sospechosos. (12 de marzo de 2018). *Productora Platense*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ba6wKtrZXx4>

Elaguavioletanoesbuena.(20demarzode2018). *Telenoche* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=09gIgzdQ4LU&t=1s>



# Cemento, cenizas y chimenea: La dimensión simbólico-identitaria del desarrollo territorial en Pipinas

*Román Fornessi*

## **Introducción**

En este capítulo se presentan los resultados de una investigación que analiza y caracteriza el desarrollo territorial producido en la localidad de Pipinas, provincia de Buenos Aires. La construcción del objeto de estudio parte de la definición que sostiene que desarrollo es toda instancia de acumulación material e inmaterial que se da a partir de las articulaciones entre los actores de la localidad. El espíritu de la propuesta es entender el desarrollo territorial desde una perspectiva integral —para no homologarlo con la idea de crecimiento económico— por lo que se propone concebirlo desde su multidimensionalidad: político-institucional, socioproductiva, simbólico-identitaria y espacial. En este capítulo se toman en cuenta los resultados hallados para la dimensión simbólico-identitaria, puesto que se considera que reflejan oportunamente las dinámicas de desarrollo territorial que surgen alrededor de la actividad industrial que llevaba a cabo la empresa Corcemar, instalada en 1938 en la localidad, comprada en 1991 por Loma Negra, y cerrada definitivamente en el año 2001.

La hipótesis con la que se trabaja plantea que alrededor de Corcemar/Loma Negra se gestaron iniciativas por parte de los actores

territoriales que generaron dinámicas de acumulación material e inmaterial, lo que permite hablar de procesos de desarrollo territorial en Pipinas.

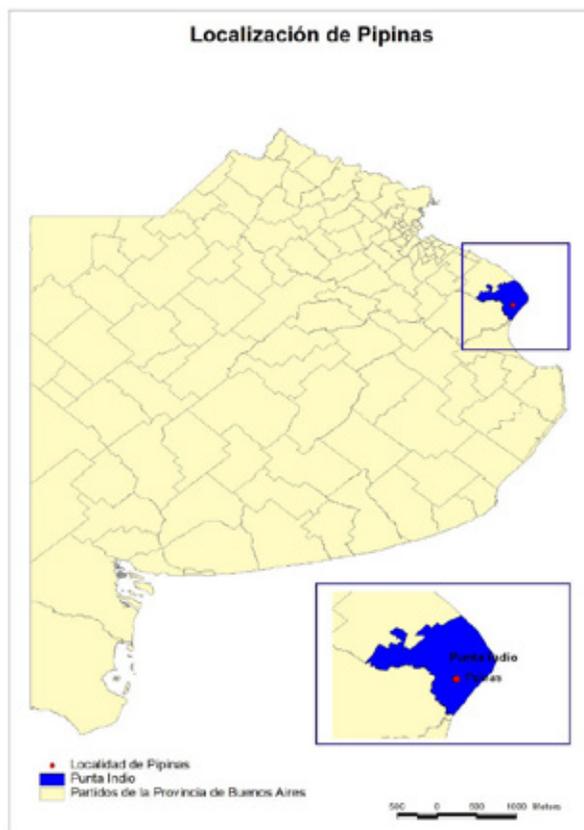
El trabajo de campo fue realizado en el año 2017 de acuerdo a los parámetros de una investigación cualitativa: se relevó información mediante entrevistas semiestructuradas a informantes calificados y además se recurrió a fuentes secundarias de información (fotografías, imágenes satelitales, periódico local, boletín Corcemar).

## **Pipinas**

La localidad de Pipinas pertenece al municipio de Punta Indio junto con las de Verónica —cabecera del partido—, Punta del Indio, Álvarez Jonte, Las Tahonas, Luján del Río, La Viruta, Monte Veloz y Punta Piedras. Dicho municipio se constituyó como tal en el año 1995 a partir de la promulgación de la Ley N° 11.584, aprobada por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, que estableció la división del partido de Magdalena, al que pertenecían hasta entonces todas aquellas localidades y centros poblados.

El partido se encuentra en la provincia de Buenos Aires, a 90 km de la ciudad de La Plata; limita con el Río de la Plata y la Bahía de Samborombón al este, con el municipio de Magdalena al norte y noroeste y con el de Chascomús al oeste y suroeste. Cuenta con una superficie de 1.627 km<sup>2</sup> y una población estimada para el 2017 en 10.404 habitantes, según las proyecciones de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

**Mapa 1.** Ubicación del partido de Punta Indio y de la localidad de Pipinas.



**Fuente:** Indec (2015).

### **Breve reseña histórica de la localidad**

La localidad de Pipinas se fundó en el año 1913 a partir de la instalación de la estación de tren que llevaba ese nombre y del tendido ferroviario del FF. CC. General Roca, que conectaba a esta con las localidades de La Plata, Bartolomé Bavio, Magdalena y Álvarez Jonte. Este ramal tenía la función de ser colector de la producción lechera de la zona.

Pipinas fue fundada al calor del proceso de consolidación del modelo agroexportador;<sup>1</sup> en este período contaba con algunas residencias familiares y un almacén de ramos generales que proveía al pueblo. Durante estos primeros años su principal actividad productiva fue agraria y ganadera.

En el año 1938, en los inicios de la etapa de industrialización sustitutiva, se instaló allí una tercera planta de la empresa Corcemar (Corporación Cementera Argentina SA) que no solo ocupó mano de obra pipinense sino que demandó fuerza de trabajo de otras localidades, por lo que varios de estos trabajadores decidieron instalarse allí. La cementera llegó a ocupar 500 personas en esta planta, que explotaba conchilla extraída de canteras localizadas en la zona.

La empresa se involucró en la vida social del pueblo por medio del Club Corcemar, un centro recreativo que brindó a los empleados, sus familias e invitados, canchas de fútbol, una pileta de natación de 25 metros de largo y un polideportivo techado que albergaba, además de actividades atléticas, espacio para proyecciones cinematográficas y una confitería. Asimismo, contaba con un hotel para los empleados no residentes en Pipinas. Se forjó así una comunidad que vivía al amparo de la fábrica y cuyos jefes y jefas de hogar estaban —o habían estado— ocupados por la empresa.

Como puede observarse en la **Imagen 1**, se trataba de un establecimiento de importantes dimensiones. Allí se destaca la chimenea de la fábrica, un hito significativo en el paisaje de la localidad. En el ángulo inferior derecho de la imagen puede observarse la pileta que era parte de las instalaciones de la fábrica destinadas a los/as trabajadores/as y sus familias.

---

<sup>1</sup> La periodización adoptada corresponde a la propuesta por Rapoport (2007).

**Imagen 1.** Vista aérea del establecimiento Corcemar.  
Década de 1960



**Fuente:** Fotografía proporcionada por un entrevistado.

El período rentístico-financiero iniciado en 1976 impactó negativamente en Pipinas: en el año 1980 se clausuró el ramal ferroviario que unía la localidad con la ciudad de La Plata.

En 1991, en pleno auge del régimen de acumulación neoliberal que generó un gran proceso de desindustrialización y fortaleció dinámicas de concentración económica de grandes conglomerados de capital, la empresa fue comprada por el grupo Loma Negra y comenzó un proceso de reestructuración productiva que la llevaría de la producción de cemento a la producción de cal, seguido por una ola de despidos masivos de mano de obra que dejó activos solo a 28 empleados de la planta. A la vez cesaron las actividades sociales y recreativas creadas y organizadas por la fábrica (las más paradigmáticas eran el club deportivo y el hotel).

## Imagen 2. Estación de tren Las Pipinas en la actualidad



**Fuente:** Registro de campo (2017).

Estos hechos produjeron la acentuación del éxodo poblacional de Pipinas,<sup>2</sup> una situación similar a la de otras pequeñas localidades de la provincia: emigración hacia las principales aglomeraciones y, por tanto, despoblamiento de estos espacios.

En el año 2001 cesó definitivamente la actividad de la planta.

A partir del inicio del período de posconvertibilidad comenzó a gestarse en la localidad un conjunto de iniciativas tendientes a contrarrestar los efectos negativos de la crisis. Esto surgió unido con el crecimiento de la actividad económica a escala nacional en el marco de un nuevo modelo productivo fortalecido por políticas de estímulo al mercado interno. En este contexto, varios pipinenses llevaron a cabo la instalación de emprendimientos comerciales que ofrecían bienes de producción local a la vera de la Ruta 36 (los denominados “carritos”) y la recuperación del antiguo hotel, que pasó a denominarse Hotel Pi-

---

<sup>2</sup> Según registros censales (Indec, 1991, 2001, 2010), la cantidad de habitantes de la localidad para el año 1991 era de 1.172, para el 2001, 1.020 y para el 2010, 954.

pinas, a cargo de la cooperativa de trabajo Pipinas Viva, como apuesta a la actividad turística en la localidad.

**Imagen 3.** Carritos de la Ruta 36



**Fuente:** Registro de campo (2017).

**Imagen 4.** Hotel Pipinas



**Fuente:** Registro de campo (2017).

Por su parte, los gobiernos provincial y nacional incorporaron a Pipinas a algunas de sus políticas. En el año 2013 la Provincia la incluyó en el programa Pueblos Turísticos, iniciativa pensada para promover la actividad turística en pequeñas localidades. El requisito para la inclusión de las mismas dentro de este programa es que sean poblaciones rurales que cuenten con menos de 2 mil habitantes. En la actualidad la intervención de Pueblos Turísticos en Pipinas está vinculada a la colocación de señalética en los accesos y en las calles internas para dar cuenta de su pertenencia al programa.

**Imagen 5.** Señalética informativa del programa Pueblos Turísticos, Ruta 36



De esta reseña puede concluirse que Pipinas atravesó por tres momentos diferentes: un período de auge dado por el crecimiento de Corcemar, con una modalidad de tipo paternalista en la relación empresa-territorio; un período de crisis, producto del cierre de la empresa; y un momento —actualmente en desarrollo— en el que convergen diferen-

tes acciones e iniciativas de distintos actores, que se gestaron como respuesta a esa coyuntura crítica.

## **Supuestos teóricos**

En este apartado se presenta una definición de desarrollo desde la perspectiva territorial. ¿Qué quiere decir esto? Una buena forma de plantearlo es partir de aquellas concepciones de las cuales aquí se toma distancia: aquellas que homologan desarrollo con crecimiento económico. Este tipo de lecturas se encuentran, por ejemplo, en los documentos de planificación de organismos regionales que proponían “determinar las metas específicas del desarrollo económico y establecer un orden de prioridades en su realización” (Furtado citado en Marinho, 1988, p. 13).

El horizonte de generar procesos de industrialización fue el contexto en el que se difundieron estas lecturas sobre el desarrollo: “el camino del desarrollo propuesto por la CEPAL venía unido a la idea de elevación de la productividad en toda la fuerza de trabajo” (Marinho, 1988, p. 20). En esta línea, debían ser superadas las limitaciones estructurales propias de las economías especializadas en producción primaria de baja complejidad, pues de lo contrario no habría oportunidad de generar el cambio necesario. La propuesta de la Cepal se basaba en un diagnóstico según el cual era necesaria la superación de los bloques estructurales para dar lugar a nuevas estructuras económicas de productividad homogénea: “es necesario actuar sobre los términos de intercambio, de manera de cambiar las relaciones centro-periferia. Si estas no se modifican se genera una relación de dependencia que afecta toda tentativa de desarrollo” (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 103).

El campo teórico fue dominado hasta los años setenta por una perspectiva estructuralista de sesgo keynesiano. Entonces entró en crisis el paradigma del Estado como promotor de la industrialización a partir de la concentración del rol de dinamizador del desarrollo industrial, articulado con una política de equilibrio comercial y la intervención en términos de seguridad social (Ocampo, 2008).

Una línea crítica a este modelo provino de la escuela neoinstitucionalista, que propuso un enfoque basado en la desregulación del Estado, cuestionando así la centralidad en su nivel nacional como promotor del desarrollo y coordinador social. Las ideas postuladas por esta corriente convergieron en el Consenso de Washington de fines de los años ochenta, que impuso, entre otras políticas, control del gasto público, disciplina en la política fiscal para evitar grandes déficits, privatización de empresas públicas, reforma tributaria y traspaso de áreas como salud y educación a niveles subnacionales de gestión.

En los noventa comienza a darse un cuestionamiento cada vez mayor al papel del Estado como gestor y promotor de acciones de desarrollo. Esta crítica fue coronada con el diseño de contrapropuestas insistentemente vinculadas a la descentralización de las funciones estatales, acompañadas por una concepción que ponía en el centro de la escena la gestión desde lo local, escala que cobra relevancia y se torna objeto de planificación:

Comienza a postularse que las diferencias no son estructurales sino que dependen de la propia historia de los sistemas y su relación con el contexto. De este modo adquiere un lugar sustancial el tema de la innovación, como la posibilidad de generar la complejidad del sistema y desplegar su capacidad endógena, pero siempre en relación con un entorno con el cual interactuar en términos del intercambio de conocimiento y permitiendo a su vez el establecimiento de redes. Para muchos teóricos, el lugar de realización de esas redes es el territorio (Chain, 2012, p. 16).

El mismo autor repone dos corrientes teóricas sobre el fenómeno del desarrollo local en Latinoamérica: los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y las recomendaciones de políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. En este período el paradigma del desarrollo local o del crecimiento endógeno, se vuelve moneda corriente, vinculando a

la planificación estatal basada en la participación de la comunidad en el diseño e implementación de políticas de desarrollo.

Para López (2015), los preceptos subyacentes en los modelos de planificación del desarrollo local, que promueven los organismos internacionales de crédito para superar la crisis y/o generar desarrollo, tienden a perpetuar el orden establecido y la lógica mundial de división del trabajo, y así promueven la hegemonía de los países pretendidamente desarrollados sobre los subdesarrollados. En este sentido también se expresa David Harvey: “el cordón umbilical que une la acumulación por desposesión y la reproducción ampliada es el que está dado por el capital financiero y las instituciones de crédito, respaldado, como siempre, por los poderes del Estado” (2003, p. 152). Las estrategias de intervención propuestas por estos organismos crediticios fueron fórmulas unívocas para el desarrollo, cuyo sustrato conceptual y metodológico implica identificarlo directamente con la lucha contra la pobreza, que dan lugar a prácticas asistenciales focalizadas compatibles con el ajuste estructural y reducen los vínculos sociales a relaciones mercantiles (López, 2015; Coraggio, 2009).

En esta dirección, la Cepal ha formulado estrategias de intervención para el desarrollo local en comunidades latinoamericanas con el fin de “promover el crecimiento económico de las sociedades locales de la región, a partir de la consolidación de factores de competitividad en el mercado local y regional” (Cepal, 1999, p. 35).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El pensamiento de la Cepal frente a estas cuestiones ha variado en función de las coyunturas; en otros documentos muestra una interpretación más integral del desarrollo, es decir, no exclusivamente económica. Por ejemplo, en un documento del año 2013 el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) aborda el fenómeno del desarrollo territorial a partir de una variedad de factores que van desde la infraestructura física, que se identifican como más tradicionales, formas empresariales y productivas, y aquellas corrientes que incorporan nuevos factores como las relaciones de confianza, la creatividad, la cultura, la identidad y la resiliencia (Riffo, 2013).

Por el contrario, aquí se plantea que crecimiento económico no es homologable a desarrollo, ya que existen otras dimensiones —no exclusivamente la económica o material— que deben ser tenidas en cuenta para pensar dinámicas de desarrollo territorial (Casalis, 2008). Por eso se considera oportuno retomar la categoría de desarrollo territorial con el objeto de recuperar la complejidad de las relaciones, articulaciones, conflictos y dinámicas de poder que se establecen en los territorios (García, 2010). Asimismo, se estima que es el concepto adecuado para dar cuenta de un proceso de acumulación integral en una comunidad a partir de las vinculaciones que establecen entre sí los actores. Con “acumulación integral” se alude a los intercambios políticos, económicos, sociales, culturales, institucionales, que son parte constitutiva de cualquier territorio, y que en este trabajo se identificarán como instancias de acumulación material e inmaterial, es decir instancias de intercambio que incrementan cuantitativa y/o cualitativamente algún tipo de capital.

Se parte de pensar al territorio como proceso complejo, cristalización de dinámicas materiales y simbólicas de las que se quiere dar cuenta a partir de la propuesta de trabajar con el concepto de desarrollo territorial. Al decir “complejo” se está poniendo de manifiesto el hecho de que existen actores que se articulan entre sí y esto debe ser relevado en el trabajo. Complejidad y articulación son dos caras de la misma moneda: “me voy a referir al origen latino de la palabra *complexus*, lo que está tejido conjuntamente. El conocimiento complejo intenta situar un objeto en el tejido al que está vinculado” (Morín citado en Arocena y Marsiglia, 2017).

Se entiende que es en esas vinculaciones e intercambios donde se gestan y se fortalecen las dinámicas de desarrollo de las que participan los actores territoriales. Estas no se producen como resultado de un proceso natural sino que necesitan ser construidas socialmente, lo que implica poner en disputa el sentido conceptual y político de lo que se definirá como desarrollo en la práctica concreta y en el

intercambio material e inmaterial entre los actores. Es allí donde se centrará la mirada.

Pensar el desarrollo territorial desde una concepción integral amerita aprehender su inherente multidimensionalidad: abordar sus dimensiones social, económica, política, institucional, cultural y espacial.

Aportes teóricos para la propuesta metodológica. ¿Qué tipo de territorio se estudia?

La propuesta en este apartado consiste en delinear algunas características del territorio no solo como categoría teórica, sino también con perspectivas de sentar las bases que posteriormente servirán para operacionalizar el relevamiento de datos en el trabajo de campo, atendiendo a estas particularidades.

En este trabajo se adhiere a las corrientes que conciben al territorio como un producto de interrelaciones sociales que involucran intereses, conflicto, poder, dominación, disputa de sentidos, iniciativas contra-hegemónicas; que lo entienden como producto de relaciones sociales históricas y como parte de un proceso dialéctico conformado por un entramado de relaciones que lo modifican y, a la vez, son modificadas por él (Laurelli y Finquelevich, 1990).

Estas definiciones ponen de manifiesto la constitución conflictiva y relacional del poder que atraviesa al territorio y lo constituye. Dichos supuestos se encuentran en desarrollos teóricos de la década de 1960. Giuseppe Dematteis (1967) reconoce que las interacciones territoriales son transescalares y se construyen en un proceso en el cual intervienen diferentes lugares y personas. En línea con esta idea es posible afirmar que no hay territorio sin una trama de relaciones sociales: ello significa relaciones y redes, articulaciones territoriales o tramas transescalares (Dematteis, 1985). El territorio es un constructo social que indica una realidad material que resulta de las relaciones sociales y de las relaciones sociedad-naturaleza.

El territorio no hace referencia exclusivamente a un área geográfica o a una circunscripción político-administrativa, sino más bien a

una articulación productiva, redes sociales y económicas, coaliciones sociales, instituciones y construcción de cierto sentido de pertenencia a una localidad determinada (Marsiglia, 2009).

En sintonía con ello se encuentran enfoques recientes como el de Mabel Manzanal (2007), que indica que estudiamos territorios de la globalización, de la descentralización y de la modernidad.

Se estudian territorios de la globalización en cuanto instancias en las cuales se condensan procesos de vinculación global económica, social, política o cultural. Esto quiere decir que los territorios están atravesados por lógicas globales, lo que no debe hacer perder de vista los atravesamientos territoriales en el nivel local y regional. Lo importante aquí es recuperar las huellas de lo global en las interrelaciones que tejen los actores.

En suma, que sean territorios de la globalización implica que son instancias de síntesis de dinámicas globales y espacios de intervención de agentes multiescalares. Un ejemplo de esta dinámica, en el caso de estudio, es la adquisición y cierre de Corcemar a manos de un gran grupo económico, como parte de sus estrategias de competitividad global.

Se estudian también territorios de la descentralización. Esto por una cuestión histórica: durante las últimas dos décadas del siglo pasado, Latinoamérica asistió a procesos de descentralización de funciones estatales desde el nivel nacional a instancias provinciales o municipales.

En Argentina este proceso tuvo lugar a partir de las llamadas reformas de segunda generación durante la década de 1990 y sucedió en un contexto donde se buscaba reducir el gasto nacional y equilibrar los saldos deficitarios de las cuentas públicas. No obstante, este traslado de funciones no contó con el acompañamiento necesario de fondos para hacer frente a las nuevas responsabilidades por parte de las instancias subnacionales, que entonces veían en su órbita de gestión nuevas funciones, vinculadas principalmente a la salud y la educación.

El argumento que imperó para llevar adelante el traspaso de funciones fue de tipo financiero. Es importante tener presente este contexto, ya que la localidad que se estudia aquí es parte de un municipio que se constituyó como tal en 1995, al calor de las reformas señaladas.

A su vez, se estudian territorios de la modernidad. La modernidad implica que lo local se impregna de lo global: la presencia de lo universal en lo local (Touraine, 2005) es un aspecto a tener en cuenta para pensar el desarrollo territorial en una localidad. A partir de los procesos de globalización y descentralización se dan situaciones de contraposición de conflictos, sentidos en disputa, tensiones sociales, que encuentran en la constitución de sujetos colectivos una modalidad de expresión y de lucha. En estos territorios operan actores con intereses y búsquedas que se contraponen o se complementan, generando territorialidades que reconstituyen al territorio en un proceso circular y dialéctico, de permanente transformación. Estas expresiones encuentran en distintos sujetos y actores formas de resistencia y de acción contrahegemónica (Touraine, 2005), con capacidad para gestar respuestas locales a procesos hegemónicos globales, buscando construir otra realidad en los lugares donde viven. Santos (1996) afirma que los territorios posibilitan luchas que abren oportunidades centradas en la búsqueda de otras instituciones que implican otras formas de regulación de la realidad, otros esquemas, otras cosmovisiones. Ejemplo de esto en Pipinas es la recuperación del hotel del pueblo mediante una cooperativa de trabajo.

Silveira plantea también una caracterización del territorio que permite entenderlo en su historicidad. Lo piensa como instancia donde se condensan acciones que han tenido lugar en el pasado o que son llevadas a cabo en el presente: “cada acción le confiere actualidad al territorio (...) y por ello es una permanente reconstrucción de las cosas y las acciones” (2011, p. 3). El territorio no puede ser pensado exclusivamente en términos económicos, sino que debe ser comprendido como un híbrido entre materialidad y vida social. La autora lo plan-

tea, entonces, como la instancia de síntesis donde conviven dinámicas temporales: acciones del pasado y del presente que se actualizan permanentemente en la formación territorial, “la acción contiene en su intencionalidad una idea de futuro y el territorio se vuelve un híbrido de pasado, presente y futuro, materialidad y acción” (p. 6).

Sumado a la temporalidad, el territorio es expresión de espacialidad. Nuevamente es Silveira (2011) quien expone este aspecto señalando las distintas escalas de manifestación: el lugar, el país y el mundo. Ninguna de ellas puede pensarse aisladamente ya que su existencia es relacional. La visibilidad de las fronteras entre cada instancia espacial es producto de la selección que realiza el investigador que estudia el territorio. Milton Santos (1996) señala que es preciso definir la especificidad de cada formación espacial, no tanto como mecanismo de identificación por contraposición a las demás, sino más bien como forma de construir una coherencia metodológica que permita la recolección de datos del nivel espacial que al investigador le interesa.

Asimismo es necesario poner de manifiesto una característica del territorio que es fundamental para esta investigación: como síntesis de temporalidades, el territorio tiene la posibilidad de condensar dinámicas en tiempos distintos en un mismo proceso de territorialización. ¿Qué significa esto? Que el territorio está en continua realización y *re-realización*, que los actores que operan en y sobre él dejan huellas que perviven y los trascienden, y que contribuyen a la elaboración de nuevos procesos territoriales atravesados por temporalidades pasadas.

El territorio estudiado es, también, constituido identitariamente. Esta característica cobrará especial relevancia en la investigación, ya que se analiza cómo Pipinas está atravesada por una construcción identitaria particular, que también sirve para poder comprender las temporalidades que condensa el territorio.

En esta instancia es interesante recuperar las reflexiones de Arocena (1988), quien señala que en todo territorio existe una sociedad local, término que utiliza para referirse al conjunto de actores que se

involucran recíprocamente en vínculos materiales o simbólicos a lo largo del tiempo. Para que este concepto pueda tener aplicación se deben dar ciertas condiciones expresadas en dos niveles: socioeconómico y cultural.

Una sociedad local es aquella en la cual el conjunto de relaciones socioeconómicas es de naturaleza local (lo que no excluye la posibilidad de generar vínculos extralocales); esto quiere decir que la producción de riqueza —o parte de ella— debe darse en la localidad e implicar relaciones entre sus actores. Por otro lado, toda sociedad local construye una dimensión identitaria: cada individuo se reconoce parte de un conjunto bien delimitado, “la expresión ‘yo soy de’... expresa pertenencia a una comunidad determinada, que se caracteriza por conductas colectivas aceptadas, valores, normas, creencias generadas y transmitidas de generación en generación” (Arocena y Marsiglia, 2017, pp. 53-54). Hablamos de sociedad local, entonces, cuando el conjunto de actores territoriales comparte rasgos identitarios comunes, mostrando una manera de ser particular que la distingue.

Este componente identitario encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un proyecto común, no necesariamente en términos de planificación institucional, sino también evocando un horizonte compartido como comunidad. Esto último se visualiza en Pipinas a partir de iniciativas de colectivos que las llevan adelante de manera colaborativa. Para mencionar algunas que serán retomadas oportunamente: el museo a cielo abierto, murales, fiestas locales.

Lo que resulta interesante es entender al territorio como instancia misma de vínculos sociales en distintas escalas temporales y espaciales, como producto de dinámicas de conflicto y de poder territoriales. En este sentido Arocena y Marsiglia (2017) también proponen trabajar con el concepto de escala conceptual, marcando una diferenciación con la categoría de escala técnica que remite a cuantificar el nivel de abstracción con el que se trabaja (por ejemplo, las escalas señaladas en la cartografía). Entienden por escala conceptual la configuración ana-

lítica con la que se estudiarán las dimensiones territoriales que hacen al desarrollo; según en cuál de ellas se haga foco, aparecerán diferentes niveles y combinaciones posibles de temporalidades. Esto lleva a Reboratti a hablar de encrucijada de escalas, que obliga a buscar “los puntos de contacto y las explicaciones cruzadas, un proceso circular que debería ir poco a poco permitiéndonos eliminar el ruido de los fenómenos y acontecimientos con menos significado para centrarnos en los que sí lo tienen” (2001, p. 11).

Esto permite concluir que las escalas son construcciones sociales pero basadas en la existencia concreta de sistemas interrelacionados que tienen dimensiones, temporalidades y dinámicas diferentes (Arocena y Marsiglia, 2017).

## **Apuntes analíticos sobre desarrollo territorial**

Hasta ahora se ha hecho un recorrido que comenzó señalando lecturas que ejemplifican la mirada predominante sobre el desarrollo. En primer lugar, aquella vinculada al crecimiento económico a partir de la planificación estatal o de algún organismo internacional. Luego se plantearon algunas caracterizaciones del territorio como categoría analítica, que permitirán organizar metodológicamente la investigación. La propuesta es continuar este camino con una exploración sobre autores que han estudiado el desarrollo territorial, cuyas lecturas se encuentran en línea con las cualidades del territorio señaladas anteriormente y que serán de utilidad para identificar y delimitar las dimensiones con las que se abordará el trabajo empírico.

Para Magri y Rodríguez (2017) es importante entender el desarrollo territorial a partir de los procesos de transformación productiva y cambio institucional: el primero de ellos como resultado de la introducción de innovación en los procesos productivos, mientras que el segundo resulta de la capacidad de los actores de conformar coaliciones para la construcción de proyectos colectivos perdurables en el tiempo. Estos elementos obligan a adoptar una perspectiva que

considere la interacción entre los actores, tanto con relación a las actividades productivas como en el intercambio y construcción de capital simbólico. Las coaliciones hacen posible que se genere un ambiente de intercambio de saberes y de fortalecimiento de la socialización como resultado de un proceso de interacción.

La interrelación entre los actores es también importante para Arocena y Sutz (2000), quienes denominan procesos de aprendizaje a instancias de reunión de personas para la resolución de problemas a partir de la interacción entre ellos, proceso en el cual se aplica, intercambia y crea conocimiento. Por su parte, Scott y Storper (2003) señalan que la promoción de la acción colectiva en los territorios por medio de la creación de espacios públicos donde diversos individuos se encuentran e intercambian, es fundamental para el desarrollo territorial.

Arocena y Marsiglia (2017) indican que el concepto de desarrollo territorial se ha vuelto superador del de desarrollo local, ya que da cuenta de la diversidad en la pluralidad: al utilizar el plural “los territorios” reconocen que cada territorio posee sus particularidades pero que todos comparten características comunes que los hacen territorios modernos.

García (2010) sostiene que al analizar dinámicas de desarrollo territorial es menester identificar las relaciones conflictivas que constituyen el territorio, que deben ser observadas en los vínculos que los distintos actores territoriales construyen entre sí. Estos actores son los sujetos que de alguna manera intervienen en la localidad generando procesos de territorialización, entendiendo por ello a las acciones que modifican al territorio y lo reconfiguran permanentemente, y son a la vez reconfiguradas por él, en un ejercicio dialéctico.

Cravacuore (2006) propone el estudio de determinados actores a los que considera imprescindibles en un abordaje analítico del desarrollo territorial: unidades productivas, unidades educativas, organismos estatales en el territorio y residentes de la localidad que puedan reponer la historia del lugar. Son actores cuyas construcciones de sen-

tido pueden echar luz sobre las dinámicas de desarrollo a través de la complejidad de los vínculos entre ellos. Según este autor, la importancia reside en la posibilidad de que estas vinculaciones entre los actores abran paso a un proceso de sinergia territorial, entendida como la construcción colectiva de dinámicas de acumulación ampliada, es decir, no exclusivamente económica.

De acuerdo con esta argumentación, se vuelve indispensable definir qué es un actor territorial. Una discusión que puede resultar esclarecedora para este punto es la que retoma Arocena (citado en Arocena y Marsiglia), quien señala que bajo la fórmula “actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales” (2017, p. 12). A criterio del autor, en esta definición es fundamental el acento puesto en la expresión “capitalizar mejor”, ya que se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la “calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales” (p. 12).

También es menester compartir una definición de territorialización: se entiende por tal al proceso de intervención material o simbólica de cualquier actor en el territorio. Esta elaboración responde a la identificación que realiza Raffestín (citado en Haesbaert, 2013) de las dos caras del territorio: como expresión material y como contenido simbólico. Propone esta distinción para argumentar a favor de la idea según la cual el territorio es producido por el hombre, noción que evidencia su aspecto relacional. Es posible complementar esta lectura con la de Montañez y Delgado (1998) quienes sostienen que es necesario analizar los procesos de construcción de territorialidad desde una perspectiva espacio-temporal, de manera tal que puedan recuperarse los efectos sobre el territorio de dinámicas de distintas temporalidades. Entonces, se entenderá por proceso de territorialización a las acciones de los actores que de alguna manera intervengan en el territorio (según la definición aportada del mismo) alterándolo en su forma o en su contenido.

Por su parte, se identifica como actores territoriales a las personas, instituciones, unidades productivas, el Estado mismo, que articulan de alguna manera entre sí, fundando constantemente procesos de territorialización que resultan en acumulación de algún tipo para la comunidad. Caracterizar estas dinámicas nos ayudará a entender las del desarrollo territorial como proceso comprendido por instancias de acumulación social, política, institucional, cultural, económica y/o espacial.

Interesa complementar esta propuesta con la de Coraggio (2003) para pensar al desarrollo territorial como la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales con el fin de mejorar sostenidamente la calidad de vida de la población. Esto incluye componentes económicos (trabajo productivo, ingreso, satisfacción de necesidades, suficiencia y calidad de los bienes públicos), componentes sociales (integración en condiciones de creciente igualdad de oportunidades), componentes culturales (pertenencia e identidad histórica), componentes políticos (transparencia y legitimidad de las representaciones, mediaciones institucionales de los conflictos territoriales, decisiones colectivas).

Asimismo es interesante dar cuenta del enfoque de desarrollo territorial con que algunos organismos intervienen en espacios rurales a partir de un proceso de planificación orientada hacia las particularidades de cada comunidad. En este caso se retoma la perspectiva del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que define al desarrollo territorial como un

proceso implementado por los propios actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado institucional y el sistema económico productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad (INTA, 2007, p. 3).

En el mismo documento se ofrece una lectura basada en la interpretación que hace Marcelo Sili (2005) del desarrollo territorial en

áreas rurales: lo identifica con situaciones que al combinar innovación y diversificación productiva hagan de la localidad un área competitiva; también con dinámicas de fortalecimiento del capital social y cultural con vistas a generar sentido de pertenencia a la comunidad y reducir los niveles de desigualdad; y con servicios, infraestructura y equipamiento eficiente para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. La estrategia apunta a la promoción de desarrollo teniendo presente, entre otros elementos territoriales,<sup>4</sup> la multidimensionalidad. Es a partir de esto que se entiende al desarrollo territorial como proceso en el cual convergen distintas dimensiones, que en el documento citado se resumen como económico-productiva —que apunta a generar competitividad en todas las actividades que se llevan adelante en la localidad—, sociocultural —fortalecimiento de la identidad y del capital social del territorio como camino hacia la equidad en la distribución de recursos—, político-institucional —capacidad de promover una gestión democrática asegurando a todas las personas instancias de participación para la toma de decisiones colectiva, lo que se ve reflejado en la generación de consensos y articulaciones entre los distintos actores de la comunidad—.

En este capítulo se sostiene que todos estos factores retomados de las distintas perspectivas no son prerequisites para el desarrollo territorial; si así fuese se estaría construyendo un parámetro de lo que se entiende por desarrollo y el aporte de este trabajo sería una comparación entre ello y lo que se encontró empíricamente. Esto correría el riesgo de resultar un estudio que remite más bien a una evaluación valorativa en términos de la cercanía o lejanía de los procesos de la realidad estudiada con respecto a un modelo preestablecido. Lo que en realidad se pretende aportar es un análisis de las dinámicas de de-

---

<sup>4</sup> Los elementos que se mencionan en el documento son: participación social, la multidimensionalidad, la multisectorialidad, la visión de una economía de territorio, búsqueda de una mayor coincidencia institucional (INTA, 2007, pp. 5-6).

sarrollo territorial en Pipinas a partir de su propia complejidad y no en comparación con un modelo establecido a priori.

Hasta aquí se realizó una aproximación conceptual al objeto de estudio seleccionado, que permite sustentar la construcción de las herramientas metodológicas con las que se lo aborda. Estas deben ser lo suficientemente efectivas como para permitir recabar datos en línea con las particularidades del territorio, siempre atentos a dinámicas o datos de la realidad emergentes del trabajo de campo.

En suma, a la luz del desarrollo teórico y conceptual propuesto al comienzo de este apartado, es posible explicitar que el objeto de estudio de esta investigación son las dinámicas de desarrollo territorial entendidas como instancias de acumulación política, institucional, cultural, social, económica, espacial, a las que se estudia a partir de las articulaciones que existen entre los actores territoriales de Pipinas, ya que se asume que en esas vinculaciones se dan los procesos de acumulación descritos, entendidos como procesos de fortalecimiento de los actores locales en términos económicos, sociales o políticos.

## **Abordaje metodológico**

El abordaje metodológico de esta investigación resulta de la articulación de dos conceptos operacionales. El primero es el de trama de valor, que posibilita aproximarse al análisis de las interrelaciones entre los actores. El segundo, las dimensiones del desarrollo territorial, que permiten clasificar las dinámicas de acumulación material e inmaterial.

Asimismo, se adopta el abordaje analítico planteado por Potoko (2013), quien propone el análisis del territorio desde tres perspectivas. La primera lo entiende como un objeto de contemplación, lo que remite a la observación directa y al análisis de las fotografías tomadas allí para poder analizar cómo fue transformándose; esto, según el autor citado, permite observar el territorio horizontalmente. En segundo lugar, se considera al territorio un objeto de interpretación a través de la car-

tografía y las imágenes satelitales, que habilitan una visión con mayor grado de abstracción, inabordable con la observación directa; el autor entiende a esta instancia como de observación vertical. Finalmente, el territorio como construcción social refiere a la amplia gama de actores que han dejado su huella en el paisaje. Esta arista del análisis recupera la perspectiva temporal que fue abordada fundamentalmente a partir de entrevistas a informantes calificados.

## **La importancia de estudiar la trama de valor para analizar las articulaciones entre los actores del desarrollo territorial**

Tal como se ha venido argumentando, este trabajo encuentra su fundamento en la noción de territorio como un proceso dinámico en el tiempo y en diferentes escalas, que recupera vinculaciones conflictivas, relaciones de poder y prácticas de apropiación. Se considera que esta concepción dinámica e integral del territorio —y concretamente del desarrollo territorial— puede ser pensada a partir del concepto de trama de valor elaborado por Caracciolo (2014)<sup>5</sup> para tener en cuenta el valor agregado que generan emprendimientos de la economía social en términos no solo materiales o económicos, sino también inmateriales, culturales, simbólicos, ambientales y políticos. La autora subraya que, si bien la propuesta es que estas tramas se desarrollen entre los actores locales, es fundamental también tomar en consideración las vinculaciones con actores de otras localidades de manera tal que, en un principio, se tome la ventaja que implica la proximidad física de los sujetos locales pero sin perder de vista que la relación con actores de otras localidades puede generar una vinculación en el nivel regional en torno a un proyecto colectivo de construcción de poder.

Así, la trama de valor está constituida horizontalmente por el conjunto de emprendimientos relacionados entre sí, de manera vertical

---

<sup>5</sup> Propone este concepto para diferenciarlo de cadena de valor y cluster, ya que entiende que estos últimos ponen énfasis en la dimensión económica del desarrollo.

por los intercambios entre las distintas instancias del proceso productivo y en diagonal por los servicios de apoyo técnico y financiero. Todos estos actores entramados entre sí construyen el territorio.

Resulta pertinente aclarar que la autora desarrolla el concepto de trama de valor pensando en las vinculaciones que se generan entre los distintos actores en el territorio, donde al menos uno de ellos es un emprendimiento de la economía social. Si bien en la localidad estudiada existe al menos un emprendimiento de este subsector económico — el Hotel Pipinas, en cuanto cooperativa de trabajo—, la importancia que reviste para esta investigación la noción de trama de valor está más asociada al abordaje territorial propuesto que al requerimiento de que haya un emprendimiento de la economía social en el territorio. Esto quiere decir que en el concepto de trama de valor se encuentra la posibilidad de identificar procesos de acumulación política, social, cultural, institucional y económica.

En este sentido, es útil en términos metodológicos, ya que permite echar luz sobre distintas dimensiones en las vinculaciones entre los actores que responderían a lógicas de acumulación no exclusivamente económicas, lo que hace posible describir dinámicas de desarrollo territorial en Pipinas. Es por eso que, al plantear los resultados del trabajo, se volcarán una serie de reflexiones y análisis elaborados en torno a este concepto.

Dado que la trama de valor encierra articulaciones horizontales, verticales y en diagonal, se pone en evidencia la necesidad de pensar en distintos actores intervinientes en el territorio y las vinculaciones que existen entre ellos, que permiten ponderar sus conocimientos y reconocer su interacción. Esto se encuentra en sintonía con la idea de Manzanal (2008) que rescata la importancia de las articulaciones y la construcción de redes sociales entre los actores del territorio, y su potencial capacidad de gestación de un nuevo proceso de desarrollo.

En síntesis, en función de estas reflexiones es posible concebir un proceso de desarrollo territorial integral multidimensional, partiendo

de un enfoque de territorio que lo entiende como un elemento cuyo rol es activo y estructurador de los procesos sociales (Massey, 2009).

La idea del desarrollo territorial como fenómeno multidimensional propone abordar las dinámicas de acumulación —materiales e in-materiales— que se dan a partir de las articulaciones que construyen los actores territoriales entre sí. En este sentido, se proponen cuatro dimensiones: político-institucional, socioproductiva, simbólico-identitaria y espacial. No se profundizará en las distinciones entre ellas, ya que aquí interesa recuperar las dinámicas de desarrollo territorial en Pipinas que se dan alrededor de lo que implicó para la localidad la planta Corcemar, posteriormente adquirida por Loma Negra, y el cierre definitivo y cese de su actividad.

## **Dimensión simbólico-identitaria del desarrollo territorial**

Esta dimensión remite a todos los dispositivos culturales que interpelan a los actores de la comunidad desde la historicidad de Pipinas, su construcción identitaria y su pertenencia. En esta línea, se apela a las construcciones que distintos actores de la localidad elaboran sobre el “ser pipinense”, que desde los primeros diálogos con los entrevistados proporcionaron algunas pistas para construir esta dimensión y la dotaron de importancia. La intención es recuperar a partir de este eje simbólico identitario la conformación de la localidad en su historicidad, y cómo, tomando como punto de partida ciertos elementos territoriales presentes, se apela a un pasado que sigue operando y a un futuro que hoy en día se construye en las representaciones de los propios individuos sobre el horizonte deseado como comunidad.

¿Por qué es necesario abordar la dimensión simbólico-identitaria en un estudio sobre desarrollo territorial? Porque, como se verá, la intervención de varios actores en la historia del pueblo ha servido para generar articulaciones entre ellos, que están vigentes y operan en el sentido descrito anteriormente sobre la capacidad de acumulación

cultural-identitaria. Y porque la apropiación de los significantes y la elaboración de los significados entrarán en conflicto según qué actor se mire. Ese encuentro conflictivo también es parte de una dinámica de desarrollo, pues en ese choque de significados se plantean y replantean instancias de realización social, de forma tal que no se presentan interpretaciones monolíticas, hecho que enriquece la dinámica de desarrollo territorial.

Por otro lado, es importante retomar lo que Arocena y Marsiglia (2017) llaman la identidad territorial para entender que cada proceso de desarrollo es único, donde lo fundamental no es el punto de llegada transformado en modelo sino el punto de partida. Este enfoque pondrá en evidencia los perfiles regionales específicos que a lo largo de la historia fueron generando una identidad territorial cuyos rasgos son compartidos por los habitantes de la localidad. Los autores señalan que el éxito de un proceso de desarrollo dependerá de la capacidad de los actores para tomar en consideración esos perfiles: “no hay proceso de desarrollo territorial si no se tienen en cuenta los condicionantes que vienen del pasado” (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 96). En este punto corresponde relativizar esta lectura, advirtiendo que no se entenderá necesariamente a ese pasado como condicionante, sino que interesará recuperar la complejidad que encierra esa historia en tanto formas construidas que operan sobre la elaboración de un horizonte, compartido o no, hacia el cual se quiera orientar la comunidad.

Los autores sostienen que la crisis de identidad territorial es la base de las crisis de desarrollo; en este sentido la propuesta es, entonces, explorar si esa identidad es construida y resignificada en forma armónica por los distintos actores de Pipinas y de qué manera entran en vinculación entre sí a partir de dicha identidad.

## **Resultados**

Como ya se señaló, el trabajo busca recuperar aquellas dinámicas de desarrollo territorial que se gestaron alrededor del fenómeno Cor-

ceamar/Loma Negra en relación con su actividad productiva en Pipinas.

En el año 1938 se instaló en esta localidad la tercera planta de la Corporación Cementera Argentina SA (Corcemar)<sup>6</sup> aprovechando los yacimientos de conchilla de la región para la producción de cemento. La fábrica se volvió una fuente de trabajo inagotable para los pipinenses y residentes de localidades próximas. La gerencia de la planta instaló en el pueblo la primera bomba de agua potable y proveyó de energía eléctrica a las pocas casas que había entonces. A partir del crecimiento no solo de su planta de trabajadores/as sino también de la localidad, con la instalación de la fábrica se llevó a cabo la construcción de viviendas para las familias de los empleados, construcciones a cargo de Corcemar, que fueron facilitadas a los trabajadores por medio de créditos que la misma empresa les otorgaba.

Además construyó un club de fútbol, un salón de actos y una enfermería en el interior de la planta, que hacía las veces de unidad sanitaria del pueblo.

En resumen, Pipinas fue adquiriendo una dinámica como localidad al calor del crecimiento de Corcemar. La fábrica logró imprimir en el pueblo un sentido de identidad que es una referencia ineludible al abordar esta dimensión. Ningún testimonio en las entrevistas deja de hacer referencia a ella y, sobre todo, al momento bisagra, que se identifica de manera unánime en todos los relatos con el cierre de la fábrica a principios de la década del 2000. La empresa había sido adquirida diez años antes por el grupo Loma Negra, a partir de entonces experimentó una reconversión productiva que la orientó hacia la producción de cal y ya no de cemento, y con ello se produjo también un achicamiento progresivo de su planta de trabajadores.

El objetivo de este apartado es mostrar que en Pipinas la construcción identitaria se ha organizado alrededor de la fábrica Corcemar como “alma” de la localidad. Se analizan las articulaciones que se

---

<sup>6</sup> Las otras dos habían sido radicadas en Córdoba y Mendoza.

producen entre los actores alrededor de la evocación de lo que fue la fábrica y cómo esta opera en las vinculaciones actuales entre ellos, de manera tal que sea posible avanzar hacia una caracterización de las dinámicas de acumulación que se dan desde la lógica simbólico-identitaria en la localidad.

## **Un gigante. Cenizas del recuerdo**

Como ya se mencionó, ninguno de los entrevistados y entrevistadas pasó por alto la referencia a Corcemar y lo que significaba para la localidad. José, ex trabajador de la fábrica, decía al respecto: “La fábrica era esto [señalando el centro de un mandala que tiene sobre la mesa], el centro. Todo giraba en torno a la fábrica (...) todo se movía ahí. La fábrica... yo no sé... para mí que parecía ser que todos pertenecíamos a la fábrica”. Ana, ex residente de Pipinas, afirmaba que “nadie va a decirte otra cosa de Corcemar, fijáte vos que acá, al pueblo, a Pipinas, le decíamos Corcemar, barrio Corcemar”. A partir de estos relatos se observa la vinculación que los pipinenses construyeron con la fábrica: no solo quienes estaban empleados en ella sino también el resto de los residentes de la localidad, como Ana, sentían una “pertenencia” a Corcemar. Esto puede explicarse a partir de lo que la fábrica generaba en el pueblo. Quizás aquí resulte ilustrativo el relato de Antonio, donde identifica a la fábrica con el centro de una circunferencia y señala que todo giraba en torno a ella. Pero, en concreto, ¿qué era ese “todo” que giraba a su alrededor?: la dinámica laboral junto con la social, ya que la empresa no solo se tornó rápidamente en una gran fuente de empleo tanto para Pipinas como para las localidades aledañas, sino que también marcaba el ritmo social de la comunidad: “mirá, esto que vamos a ver acá... mirá, ves que dice ‘Boletín Corcemar’. Esto lo hacía la fábrica”, indica Antonio.

El Boletín Corcemar era una publicación mensual que diseñaba y editaba la propia fábrica, en el que se volcaba información rela-

tiva a eventos, celebraciones, fallecimientos, todas situaciones que de alguna manera estaban vinculadas a la fábrica o a sus empleados. Es relevante destacar que esta publicación nucleaba información de las tres plantas: la de Córdoba, la de Mendoza y la de Pipinas. José, otro ex trabajador de la fábrica, decía al respecto: “era de las tres empresas: Mendoza, Córdoba y Corcemar de Pipinas. La información, tanto social, empresaria, de cada uno, del nacimiento, de los cumpleaños”.

**Imagen 6.** Extracto del Boletín Corcemar donde se difunde la experiencia de la Colonia de Vacaciones Pipinas, proyecto impulsado y coordinado por la fábrica



**Fuente:** Registro de campo.

**Imágenes 7 y 8.** Extractos del Boletín Corcemar. En uno de ellos se difunden los nombres de las ganadoras del certamen “Reina del cemento”, organizado por la fábrica. En el otro se comunican mensualmente los cumpleaños de los trabajadores de cada una de las plantas



### Cumpleaños del personal

Los cumpleaños del personal en enero y febrero próximos, son como sigue:

**PLANTA PIPINAS**

Enero: Día 1, Héctor Orlago, Embalsadora; 2, Isidoro Buitrago, Hornos; 3, Ing. Heinz Seidler, Fabricación; 4, José María Riquelme, Fabric.; 7, Lisandro Faldón, Fabricación; 10, Raúl Benges Depelito, y Julia Avila, Laboratorio; 12, Bartolo Lucero, Taller, y Samuel Castagnano, Canteras; 13, Ramón Pascual, Canteras, y Eduardo Vagge, Fabricación; 14, Rodolfo Olivares, Descoville; 15, Faustino Terrazano, Mec. de Novos, Usino y Claudio Rogosa, Canteras; 24, Edgardo Mengelich, Usino; 28, Alfredo Innez, Electricidad, y Balmor Orand, Embalsadora; y 31, Román Dávila, Taller.

Febrero: 1, Abel Roggio, Electricidad, y Juan C. Gutiérrez, Taller; 6, Joaquín Rodríguez, Compresores; 8, Juan M. Villafra, Canteras; 9, Cirilo Bravo, Triturador; Sutti, Compresores; 13, Silvio Steindler, Taller; 14, Manuel Arce, Taller, y José Gutiérrez, Descoville; 15, Domingo Arguñón, Hornos; 16, Ricardo Pérez, Pafio; 17, Félix Perazzo, Es. Móviles; 19, Edmundo Bashano, Fabric.; 20, Pedro García, Embalsadora; 23, Ernesto Aramayona, Usino; 24, Benildio Pérez, Pafio; 25, José Riso, Viti y Héctor Mancini, Pafio; 27, Carlos Aldero, Grúas.

**PLANTA MENDOZA**

Enero: Día 1, Edgardo Da Nadal, Sección Comercial (Gerente Administrativo), Juan P. B. Taller Mecánico (Jefe de Taller), Martín Inez, Sección Grúas, Víctor A. Manjón, Sección Embalsadora, y Nicolás C. Salcedo, Sección Compresores; 2, Leonardo Gallo, Sección Comercial; 3, Eugenio Ciardullo, Sección Almacenes (Jefe de Almacenes), y Noel Oscar Rosa, Pafio; 4, Pablo Calderón, Aquilino Figueroa, Hornos, César Leizar, Canteras, Bartolo Mellado, Envasas Vacíos, y José Marellas, Pafio; 5, José E. Ahumada, Turno; 6, Héctor A. Yáñez, Usino; 7, Félix Vicente, Hidrotadoro; 8, Enrique O. Rivas, Taller Mecánico; 9, Carlos A. Sánchez, Almacenes, Félix F. Amayo, Embalsadora; 10, Rodolfo C. Aguayo, Pafio, y Rodolfo Puebla, Turno Mecánico; 11, Oscar Callarisa, Laboratorio, y Higinio C. More-Taller Mecánico; 13, José Kiraner, Taller Mecánico, Guernando López, Usino, y Maurizio Servant (h.), Electricidad; 15, Vicente Barrionuevo, Molinos, Pablo Domínguez, Pafio, Marcelo Fuentes, Hidrotadoro, y Pablo A. Herrera, Envasas Vacíos; 16, Eduardo Vera, Turno; 17, Antonio Gallo, Hidrotadoro, Almacenes, Rafael Ramos, Hidrotadoro, y Antonio Vidali, Hornos; 22, Demas de Personal, y Ernesto E. Margant, Embalsadora; 25, Roberto Pariani, Oficina Técnica; 26, Policarpo Lucero, Hidrotadoro; 27, Octavio E. Román, Oficina Comercial; 28, Umberto Bernabé, Usino, y Jesús Nats-Servant, Hornos; y 31, Joaquín Gallana, Descoville.

Febrero: 1, José I. Olivares, Sección Suelos y Jornales; 2, Ing. Secundo, Adscripción a Gerencia; 3, Héctor Domínguez, Hidrotadoro; y José M. Berbel, Despacho de Cemento; 6, Juan Comas, Envasas Vacíos (Jefe); 9, Pietro Campagna, Envasas Vacíos; 17, Alberto Saig, Almacenes; 18, Miguel M. González, Envasas Vacíos; 19, Julio A. Díaz, Embalsadora; 20, Víctor V. Molina, Hidrotadoro, Juan Ramón Arce, Usino, y Eleuterio Montenegro, Taller Mecánico; 23, Damián Garín, Hornos; 24, Modesto M. Rivera, Taller Mecánico; 25, Pascasio Carvalide, Turno; y 27, Alberto Hiss, Ventas Secc. Comercial.

**PLANTA DE YOCINA**

Enero: 1, Julio Ernesto Gómez, Embalsadora, Enrique Montfort, Mantenimiento, y Enrique Sferco, Mantenimiento; 2, Raúl Navas, Relevante Jefe de Turno, y Ramón Romero, Relevante Jefe Usino; 3, Alberto Sánchez, Mantenimiento; 5, Amelio Macario, Producción, Angel Bagozzi, Producción, Hugo Killmer, Usino; 7, Miguel Leguizamán, Producción; 9, Hugo Fioramonti, Producción, y Mantenimiento; 10, Hugo Cressbena, Ventas, Esteban Gutiérrez, Almacenes, José Martínez, Producción, y Arnaldo Díaz, Servicio Médico; 15, Víctor Vargas, Envasas Vacíos; 20, Rubén Mautino, Jefe de Turno; 27, Jorge Lehmann, Usino, Arturo Casacco, Producción, y Guernando Campos, Pafio; 28, Oscar Rocha, Usino; 30, Jorge Meyer, Usino; y 31, Juan Luvig, Jefe de Taller.

Febrero: 2, Horacio Arguñón, Producción; 3, Eugenio Díaz, Usino, y José Figueroa, Pafio; 4, Ing. Rodolfo Gregorio, Jefe Mantenimiento, y Alberto Díaz, Producción; 5, Francisco Accasia, Usino, y Jorge

(Pasa a pág. 11)

**Fuente:** Registro de campo.

Una de las entrevistadas incorpora a su relato un matiz crítico sobre esta dinámica general que se daba en Pipinas a partir de la fábrica:

es el enganche que tenían las fábricas, te organizaban toda la vida, no solo el trabajo: te ponían el club de fútbol para que vayan tus pibes, te daban una casa al lado de la fábrica, te ponían la colonia de vacaciones, entonces sin darte cuenta tu vida giraba alrededor de la fábrica, te enganchaban así. Pero bueno, imaginate que venís con algo así a un pueblito perdido, es como Disney acá (ríe). (Elvira, encargada del carrito 3; su marido es un ex trabajador de Corcemar).

No obstante esta interpretación, la dinámica social que se encargaba de generar la empresa es recuperada como un valor por todos los entrevistados. Hoy en día, habiendo cesado su actividad, se transfor-

mó en un dispositivo de referencia identitaria alrededor de lo que fue la fábrica y del ritmo que le imprimía a la localidad. En este sentido es que se hacía referencia, al inicio de este capítulo, al momento bisagra identificado en el cierre de la planta a principios de los 2000, al calor de los procesos sociales y económicos que se habían dado durante la década del '90 en el país.

Lo que aún pervive en la localidad no es tanto la fábrica como planta de producción de cemento, sino más bien lo que se generaba alrededor de ella en términos laborales y sociales:

Yo creo que en Pipinas era el único lugar donde siempre había más puestos de trabajo para ocupar que gente ocupada, porque Corce-  
mar siempre tenía un nuevo puesto de trabajo para cubrir, era un monstruo, por eso mucha gente se venía a buscar trabajo, porque sabía que lo conseguía (...). Fijate que hasta odontólogos trabajaban en una fábrica de cemento, porque como tenía la salita de salud, una vez por semana venía un odontólogo, y ahí se atendían todos también (Ana, ex residente de Pipinas).

Habiendo señalado las dinámicas que Corce-  
mar generaba en la localidad, y considerando que en la primera entrevista citada la empresa fue caracterizada por Antonio como el centro alrededor del cual “giraba todo”, se propone entender a la fábrica como un actor a partir del cual emergía una fuerza centrífuga que circulaba a través de distintos dispositivos por toda la comunidad, imprimiendo a su paso la fuerza identitaria de Corce-  
mar: el Club de fútbol, la reina del cemento, la unidad de atención sanitaria de la fábrica, el Boletín, la constante fuente de trabajo que representaba. Esta fuerza centrífuga dejó de funcionar progresivamente a partir de la compra de la fábrica por el grupo Loma Negra a principios de 1990, hasta finalmente apagarse cuando se produjo el cese total de actividades (2001) —el momento bisagra—, un antes y un después en la historia de la localidad y, sobre todo, en las dinámicas sociales que se daban allí: “no extraño vivir en Pipinas (...).

Ahora, como está ahora no, extraño cuando vivíamos nosotros, así sí. Está muy triste, no hay nadie... desde que cerró la fábrica”, decía en la entrevista Ana, ex residente de Pipinas.

Las dinámicas señaladas se condensan en los relatos en la figura de la fábrica y, sobre todo, en un elemento particular: la chimenea. Quizás esto se explique a partir del hecho de que la chimenea aún existe: “cuando nosotros íbamos llegando, ya veíamos la chimenea, decíamos ‘ahí está’”, señalaba José, ex trabajador de Corcemar. Antonio, otro ex trabajador, ya citado, expresaba: “el día que dejó de salir humo... un golpe al corazón”.

En una de las entrevistas, al preguntar qué representaba este significativo, Antonio profundizó:

Y... todo, es como la identidad de... a mí me decís “Pipinas” y pienso en esa chimenea, en ese humo que te digo... yo siempre digo que vos en Bariloche tenés las casas con nieve en el techo y sabes que estás en Bariloche, en Pipinas tenías ceniza en los techos, y eso te daba a entender de que era Pipinas.

Estos discursos se complementan y fortalecen con otros no orales que fueron relevados en este trabajo de campo y que es oportuno incorporar en esta dimensión, como por ejemplo el Museo a Cielo Abierto Pipinas (MAPI), proyecto comunitario de intervenciones artísticas en la localidad. El objetivo principal es retratar la historia de la población, resaltando los valores identitarios de lo que fue la consolidación de Pipinas como localidad fabril y aportar a la consolidación de este espacio como instancia de participación colectiva. El MAPI consiste en una serie de murales de la localidad que fueron intervenidos con la intención de representar distintos hitos y características de Pipinas.

Algunas imágenes de esta iniciativa muestran la centralidad de Corcemar, y particularmente de la chimenea, en la elaboración de la identidad del lugar:

**Imagen 9.** Mural del Museo a Cielo Abierto Pipinas (MAPI)



**Fuente:** Registro de campo (2017).

Como puede verse, este mural es la parte exterior de un comercio de la localidad; al preguntarle al comerciante por el significado de esta intervención, dijo: “Está la chimenea de la fábrica y de arriba se ve como que sale humo y es una persona mirando al norte con un pájaro, yo entiendo... mi interpretación es que sería como que Pipinas avanza con la fuerza de la fábrica”.

Asimismo, un sector del predio donde funcionaba la fábrica fue intervenido por un proyecto de la escuela secundaria de la localidad en el marco de la materia Turismo, que se propone ofrecer un espacio de recreación recuperando la identidad del pueblo a partir de lo que fue Corcemar. El proyecto adoptó la forma de un paseo llamado “Un gigante, cenizas del recuerdo”, y desde allí puede apreciarse la chimenea.

**Imágenes 10 y 11.** Chimenea de la fábrica Corcemar y señalética indicativa del paseo “Un gigante. Cenizas del recuerdo”



**Fuente:** Registro de campo (2017).

En el año 2013, cuando Pipinas festejó los cien años de su fundación, se elaboró un cartel conmemorativo de este aniversario para ser exhibido en los comercios de la localidad. El mismo tenía el espíritu de recuperar la identidad del pueblo:

**Imagen 12.** Cartel conmemorativo del centenario de la localidad (2013)



**Fuente:** Registro de campo (2017).

Sobre la Ruta Provincial 36, a pocos metros del ingreso, se puede apreciar una obra indicativa de Pipinas, que también configura la identidad de la localidad en torno a la fábrica, materializada en la chimenea (siempre despidiendo humo, es decir, en funcionamiento) que se forma a partir de la letra “N” de la señal.

### Imagen 13. Señal indicativa de la llegada a la localidad



**Fuente:** Registro de campo (2017).

Un dato que proporciona una razón más para considerar la chimenea de la fábrica como un significante de gran peso en la identidad de la localidad es el temor de los pipinenses, basado en la sospecha de que, con la instalación del proyecto Tronador<sup>7</sup> en el predio donde se encontraba Corcemar, la gerencia de este nuevo emprendimiento determine la demolición de la chimenea. Esto es recuperado en el relato del informante de la gerencia de la fábrica:

Yo tengo discusiones ahora (...) del tipo de “¿qué van a hacer con la chimenea?” no sé qué vamos a hacer con la chimenea. La van a voltear (...), yo entiendo la importancia de los símbolos, yo también tengo una remera de “Salven a las ballenas” que no la tiro

---

<sup>7</sup> Tronador II es el nombre que recibe la segunda etapa del proyecto de desarrollo de lanzadera espacial o cohete en el marco del Plan Nacional Espacial de Argentina. Esta lanzadera espacial es un cohete multietapa de un solo uso, proyectado para colocar satélites en **órbita polar** y para enviar cargas a **órbitas bajas**. En este Polo Espacial se encuentra emplazado el modelo en escala de dicho lanzador, que anteriormente había sido exhibido en la feria Tecnópolis.

porque le tengo cariño. A esta gente le debe pasar lo mismo con la chimenea. Ahora bien, viste, estamos tratando de hacer una fábrica de alta tecnología. Ustedes deberían pensar que este va a ser el lugar donde van a trabajar tus hijos, no que es el lugar donde trabajó tu papá (Gastón, trabajador de la gerencia del proyecto Tronador).

Lo interesante de este discurso es cómo se ilustra el encuentro conflictivo entre intereses y representaciones que responden a dos órdenes distintos: uno de ellos, a una posibilidad de desarrollo fabril de alta tecnología, y otro, a la elaboración simbólico-identitaria de la localidad. Estas dos cuestiones se relacionan de manera conflictiva en todos los relatos recuperados. El conflicto parece traducirse en una puja entre dos momentos, el pasado y el futuro: “deberían pensar que este va a ser el lugar donde van a trabajar tus hijos, no que es el lugar donde trabajó tu papá”. En este sentido los entrevistados ofrecen interpretaciones unánimes: el pasado es Corcemar y el futuro es el proyecto Tronador. El conflicto sucede en la apropiación de cada uno de estos términos: para unos el pasado es la identidad de Pipinas, la fábrica como fuerza centrífuga que se describe más arriba; para la gerencia del proyecto Tronador el pasado es algo a superar a partir de las posibilidades que ofrece el nuevo emprendimiento.

Esta contraposición se ve exacerbada por un hecho que no es menor: el actual proyecto está emplazado en el predio donde funcionaba Corcemar, por lo que se puede identificar una intención por parte de la gerencia y también del gobierno municipal, de resignificar el espacio a partir de este hecho, mientras que los residentes de la localidad —y más aún los ex trabajadores de la fábrica— resisten a este intento de resignificación, pues ven amenazada su identidad como pueblo:

lo que dice el intendente es que nosotros tenemos que lograr que Pipinas busque su propia identidad (...) Quizás este proyecto, el Tronador, pueda generar algún tipo de identidad en el distrito. Se va a poblar con gente sin duda vinculada al proyecto en gran me-

didá, en ese sentido apunta a ser la nueva Corcemar, la Corcemar del siglo XXI (Gustavo, funcionario municipal).

Y si bien a todos nosotros ver la chimenea ahí apagada, nos hace pensar que eso ya no está funcionando, nos da tristeza... pero a la vez nos parece bien que esté ahí, para que los chicos de acá sepan qué fue esto antes de ser como lo conocen ellos, dónde trabajaba tu abuelo, tu papá incluso, es importante que sepan de dónde vienen (José, ex trabajador de Corcemar).

Este encuentro conflictivo da pie para reflexionar de qué manera los pipinenses se apropian del proyecto Tronador como un proyecto colectivo y en esa línea, preguntar si existen intentos por parte del gobierno local y de la misma fábrica de cohetes de generar instancias de apropiación, ya que se percibe en ella un hermetismo que obstaculiza la circulación de conocimiento en cuanto a lo que sucede allí. ¿Se darían dinámicas de relación más armónicas entre los vecinos y la fábrica si el conocimiento circulara? ¿Habría instancias de diálogo y discusión en torno a intereses que son compartidos, como es el caso de qué hacer con la chimenea?

## **Balance**

A partir del estudio de la dimensión simbólico-identitaria del desarrollo territorial se encuentran articulaciones horizontales al pensar en los vínculos entre la fábrica de cohetes y el resto de los habitantes de Pipinas, o instituciones como la escuela, que diseñan estrategias para fortalecer la identidad de la localidad ligada a Corcemar. Asimismo, el Estado, representado por el gobierno municipal, interviene generando una articulación en diagonal a partir de la promoción del proyecto Tronador II como una nueva fuente de empleo y un nuevo punto de referencia identitaria para Pipinas.

La intención de que el Tronador sea “la Corcemar del siglo XXI” despierta vínculos conflictivos entre los actores de la localidad; es po-

sible considerar que esto es alimentado por una falta de articulación entre esta iniciativa y el resto de la comunidad, que quedó plasmada en los discursos recuperados, en los horizontes no compartidos y en la falta de reconocimiento del peso identitario que tienen los diferentes significantes en la localidad.

Lo cierto es que la ausencia de los espacios compartidos de diálogo no solo genera construcciones en términos de expectativas y sospechas de los pipinenses, sino que los lleva a adoptar una actitud de resistencia ante la amenaza directa sobre sus significantes, que en última instancia se corresponden con su propia construcción identitaria y lo que han podido hacer con su historia.

Esta percepción genera resistencia por parte de distintos actores de la localidad, que encuentran en los espacios de intervención oportunidades de manifestación de su identidad como pueblo: un claro ejemplo es el Museo a Cielo Abierto, donde se evoca a través de la elaboración colectiva de murales en distintos puntos de la localidad, ese pasado vinculado a la fábrica Corcemar, o la elaboración del cartel conmemorativo de los cien años de Pipinas que muestra la centralidad de la chimenea.

A este tipo de movimientos se aludía en la primera parte de este capítulo con la referencia a territorios de la modernidad: a partir de la intervención de lógicas no locales que tienen impactos locales (como la compra de Corcemar por Loma Negra, o la instalación del proyecto Tronador en el predio donde estas funcionaban) se gestan iniciativas territoriales que pueden entenderse como contrahegemónicas y contestatarias a procesos que estas intervenciones generan. En este caso, una amenaza a la identidad del pueblo.

Por todo lo expresado, se considera que esto debe interpretarse desde una perspectiva de desarrollo territorial como la que aquí se propone: como una instancia de acumulación simbólico-identitaria para la comunidad a partir de las vinculaciones que se dan entre los actores territoriales.

## Referencias bibliográficas

- Arocena, J. (1988). Discutiendo lo local: las coordenadas del debate. *Cuadernos del CLAEH*, 45-46, 7-16.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Buenos Aires: Taurus.
- Arocena, J. y Sutz, J. (2000). *Mirando los sistemas nacionales de innovación desde el sur*. Presentación en la OEI.
- Caracciolo, M. (2014). Construcción de tramas de valor y mercados solidarios. En A. García (Comp.), *Espacio y poder en las Políticas de Desarrollo del siglo XXI*. Buenos Aires.
- Casalis, A. (2008). *El desarrollo territorial, un desafío para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo*. Trabajo presentado en las II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Cepal. (1999). Enfoques de desarrollo en América Latina, una revisión conceptual. *Serie Desarrollo Económico*, 3.
- Chain, L. (2012). *Vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local: El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (2003). El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo). En J. L. Coraggio, *La Gente o el Capital. Desarrollo Local y Economía del Trabajo*. Quito: Ed Abya-Yala.
- Coraggio, J. L. (2009). *Territorio y economías alternativas*. Ponencia presentada en el I Seminario internacional Planificación Regional para el Desarrollo Nacional. Visiones, desafíos y propuestas. La Paz, Bolivia.
- Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: UNQ y UNGS - Ed. Espacio.

- Dematteis, G. (1967). L'organizzazione territoriale del Piemonte secondo l'I.R.E.S. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, C(CIV), 76-92. Recuperado de <http://societageografica.net/images/stories/1967.pdf>
- Dematteis, G. (1985). *Le metafore della terra. La geografia umana tra mito e scienza*. Milano: Feltrinelli.
- García, A. (2010). *Espacio y poder en las Políticas de Desarrollo del siglo XXI*. Buenos Aires.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(5), 15. Recuperado de <http://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/401>
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Oxford: Ed. Oxford University Press,
- Indec. (1991). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-136>
- Indec. (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-134>
- Indec. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>
- Indec. (2015). *Unidades geoestadísticas. Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional*. Buenos Aires. Recuperado de <http://geoservicios.indec.gov.ar/geoserver>
- INTA. (2007). Enfoque de desarrollo territorial. *Documento de trabajo, 1*. Recuperado de <https://inta.gov.ar/sites/default/files/script-tmp-enfoque.pdf>
- Laurelli, E. y Finquelevich, S. (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados - América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, XXIII(84), 191-223.

- López, E. (2015). Desarrollo local: conceptos e instrumentos. Material de trabajo del seminario *Desarrollo local y participación*. Facultad de Trabajo Social, UNLP.
- Magri, A. y Rodriguez, M. (2017). La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano. *Cuadernos del CLAEH*, 2.da serie, 36(105), 99-126.
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Comps.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobierno entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-51). Buenos Aires: CICCUS.
- Manzanal, M. (2008). Desarrollo territorial e integración nacional ¿Convergencia o divergencia? En J. Nun y A. Grimson (Comps.), *Territorios, identidades y federalismo* (pp. 101-110). Buenos Aires: Edhasa.
- Marinho, L. C. (1988). *La CEPAL y las concepciones del desarrollo en América Latina*. Documento de discusión interna Cepal.
- Marsiglia, J. (2009). *Cómo gestionar las diferencias: la articulación de actores para el desarrollo local* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Massey, D. (2009). *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio*.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, VII(1-2), 121-134.
- Ocampo, J. (2008). Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. En J. Machinea, E. Iglesias y O. Altimir (Eds.), *Hacia la renovación de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal y Segib.
- Potoko, A. (2013). Entre el Estado y la sociedad: Procesos de transformación del territorio. El caso del barrio Sumay Pacha en

- la Quebrada de Humahuaca. *Registros*, 9(10), 95-111. Recuperado de <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/73>
- Provincia de Buenos Aires. (1995). *Ley N° 11584. Creación del Partido de Punta Indio*. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1995/11584/5236>
- Rapoport, M. (2007). *Mitos, etapas y crisis en la economía argentina*. En M. Rapoport y H. Colombo (Comps.), *Nación-región-provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social*. San Fernando del Valle de Catamarca: Imago Mundi.
- Reboratti, C. (2001). Una cuestión de escala: sociedad, ambiente, tiempo y territorio. *Sociologías*, 3(5), 80-93.
- Riffo, L. (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. *Cepal. Serie Desarrollo Territorial*, 15. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7248-50-anos-ilpes-evolucion-marcos-conceptuales-desarrollo-territorial>
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau.
- Scott, A. y Storper, M. (2003). Regions, globalization, development. *Regional Studies*, 37, 579-593.
- Sili, M. (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA.
- Silveira, M. L. (2011). Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización. *Uni-Pluri/versidad*, 11, 3. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/11833>
- Touraine, A. (2005). *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós.

# Qué trabajo para qué territorio: Una cooperativa agraria inserta en el agronegocio (2000-2016)

*José Martín Bageneta*

## **Introducción**

El estudio se propone reconocer, en el marco de la primacía del agronegocio (2000-2016), las características que asume el discurso y el accionar acerca de su fuerza de trabajo de la Unión Agrícola de Avelleda (UAA),<sup>1</sup> cooperativa agraria de primer grado de la provincia de Santa Fe.

La UAA nace en 1919 en el marginado (en cuanto a lo social y productivo) norte santafesino, parte del Gran Chaco Argentino (GChA), y al igual que el común del cooperativismo agropecuario argentino, suma rubros a su acción: desde los servicios elementales de acopio y almacén a la faz productiva de procesamiento de los productos e incorporación de actividades.

Entre las actividades principales se encuentran: acopio de producción (granos, cereales y algodón), venta de insumos y servicio técnico, supermercado, combustibles, seguros, sección industrial (desmonte,

---

<sup>1</sup> El capítulo es producto del estudio sistemático (desde el año 2010, y financiado por el Conicet) de esta entidad del norte santafesino, así como de la dinámica territorial. Los primeros resultados fueron presentados en la tesis doctoral del autor (Bageneta, 2015a). Luego, con aportes del mismo organismo, se ha profundizado en distintas dimensiones de estas y otras organizaciones de la economía social y solidaria.

molino, alimento balanceado, etc.), integración avícola y la reciente creación de un área de ganadería. En el año 2016 la fuerza de trabajo supera las 800 personas en las distintas secciones y representa el 30% de los gastos directos de la entidad (suma de sueldos, jornales y cargas sociales).

El caso de estudio ha motivado múltiples investigaciones en el país dado su crecimiento productivo en un contexto de crisis del actor social y sus “novedosas” transformaciones de diversos tipos (entre ellas organizacionales, financieras y sociales) (Basañes, 2011; Sili, Sanguinetti y Meiller, 2013; Bageneta, 2015b; Venturini, 2015). A su vez, y de modo sintomático con la expansión territorial de la cooperativa, en el año 2000 se modificó el área laboral y pasó a denominarse de “recursos humanos”.

La condición de marginalidad regional otorga particularidades a los procesos sucesivos de agriculturización y sojización pampeanas de los años setenta y noventa, respectivamente.

Algunos autores encuentran que en el territorio chaqueño acontece, en relación con esos cambios centrales, una primera “pampeanización” de la mano del girasol en los años ochenta y una posterior adopción sojera hacia fines del siglo XX (Bruniard, 1982). Se desplazarían, de modo progresivo, cultivos que habían sido centrales en el entramado local, como el algodón (Ortega, 2010; Bageneta, 2015a).

La Argentina tiene un papel central como terreno de prueba para que el nuevo modelo productivo, asociado a este desarrollo tecnológico, se abra paso en la mayoría de los países de la región (Paraguay, Brasil, Bolivia y luego Uruguay). A partir de esta coyuntura se puede comprender el alto desarrollo institucional que tuvo el modelo en el país y, a su vez, la fuerte conflictividad social que genera en su avance (Gras y Hernández, 2013; Bageneta, 2015a).

En la región del GChA significa condición de posibilidad para la expansión sojera la larga crisis en la que entra el ciclo algodonero desde comienzos de la década de 1960, cultivo que identifica al terri-

torio. La provincia del Chaco pasa de 403.400 hectáreas sembradas en la campaña 1962/1963 a un total de 184.400 hectáreas en la de 1967/1968. Mientras que entre las campañas de 1990 y 2001, en un contexto de crecimiento significativo del total de superficie que se cosecha con soja en el ámbito nacional (de 4.774.500 a 11.405.250 ha), las provincias del Chaco y Santiago del Estero evolucionaron en su superficie del 1% al 5%, mientras Salta pasó del 2% al 3% (Magyp-SIIA, 2013).

En este marco condicionado por el agronegocio, en el cual este actor social se inserta, la pregunta central que guía este trabajo es ¿qué características tiene el discurso y la acción institucional acerca de los trabajadores de la cooperativa a partir de los progresivos cambios en el territorio y las formas empresariales?

Dado su rol central frente a las reconversiones organizacionales que implica el modelo, se eligen en particular determinadas áreas: la *gerencia*, en cuanto pilar superior del organigrama y de estrecha relación con el Consejo de Administración (órgano político), el área de *recursos humanos*, la *cadena productiva avícola* y los/as *trabajadores/as*<sup>2</sup> que ocupan roles en la expansión territorial y en la mediación del modelo agronómico.

La metodología consiste en un abordaje que combina, por un lado, desde la sociología histórica, el uso de documentos de la propia organización. Por otro lado, tienen centralidad las entrevistas a responsables del área recursos humanos y autoridades de la entidad. Finalmente, se elaboran estadísticas sobre la evolución de la entidad.

El capítulo se articula en cuatro partes: un primer apartado en el cual se consideran las herramientas conceptuales; en segundo lugar se presenta una historia de la cooperativa con foco sobre la fuerza de

---

<sup>2</sup> Si bien durante el capítulo para simplificar la lectura se utilizará el género masculino, se lo hará comprendiendo la necesidad de visualizar la presencia de mujeres, en tanto “borradas” en la construcción patriarcal de las cooperativas y sus relatos, así como de la sociedad en la cual se insertan (Bourdieu, 2000; Segato, 2011).

trabajo y los cambios territoriales; luego, se centra la atención en áreas organizacionales que, en función de la evolución de la entidad y su territorialización, permitan identificar su accionar y discursos; finalmente, en la cuarta y última sección se busca reflexionar acerca de los elementos presentados.

## **Trabajos en cooperativas del agronegocio**

En el apartado se definen las principales herramientas teóricas con las cuales se aborda el tema de estudio. Se plantea, por un lado, el reconocimiento de los rasgos que normativa e históricamente adopta la fuerza laboral en las cooperativas agrarias; por otro lado, se consideran los tipos de morfología institucional acordes al proceso histórico. Por último, se integran a ambos elementos sintéticas definiciones acerca del modelo del agronegocio y el territorio.

El modelo cooperativo que se internacionaliza desde la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) con el hito fundacional de los pioneros de Rochdale,<sup>3</sup> tiene primacía de las cooperativas de consumo y relega a las de producción, lo cual repercute sobre el despliegue y tipo de asociaciones en el resto del mundo occidental (Diva Benevides, 1987).

En este marco general, a diferencia de las cooperativas de trabajo, en el caso de las agrarias el modelo clásico anuda las decisiones sobre la organización a sus asociados, productores primarios, que las conforman. Por lo tanto, por historia y normativa, Ley N° 20.337 (Provincia de Buenos Aires, 1973) los trabajadores no participan en los órganos de gobierno de modo formalizado. Característica que se traslada al campo de los estudios sociales sobre las organizaciones, en los cuales se encuentra baja atención y análisis sobre el factor trabajo en su devenir.

---

<sup>3</sup> En la identidad cooperativa institucionalizada hay una presencia mítica de los llamados “pioneros de Rochdale”, 28 miembros, algunos/as de ellos/as tejedores/as, que fundan un almacén cooperativo en 1844 en esa localidad inglesa.

En el caso argentino, los trabajadores constituyen de manera progresiva en el cooperativismo agropecuario un elemento de mayor gravitación en sus estructuras productivas.<sup>4</sup> Así pasan, desde las primeras entidades a comienzos del siglo XX —con preeminencia de labores desarrolladas por los propios asociados—, a modelos con mayores estructuras organizacionales a medida que aumenta su masa de miembros desde mediados del siglo pasado (Cracogna, 1968).

En las cooperativas que logran sostenerse en la década de 1990<sup>5</sup> hay un crecimiento de la fuerza de trabajo, en particular en tareas demandadas por el modelo del agronegocio. Dada la incorporación de actividades que requiere el proceso de tecnologización y empresarialización, uno de los rasgos es el aumento de la cantidad de técnicos (en particular agrónomos y administrativos) en las asociaciones (Tort y Lombardo, 2011). Principalmente agrónomos, que según los autores pierden centralidad en su rol de origen —aquel que adoptan en los años setenta— en tanto activos en el proceso de “modernización”, y se priorizan funciones mercantiles.

El relevamiento de la cantidad de ingenieros en las cooperativas adheridas a la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) da cuenta de su baja presencia hacia mediados del siglo XX. En 1978 son menos de 20 empleados/as sobre 250 cooperativas, mientras que en 2011

---

<sup>4</sup> Estudios sobre el sector en particular señalan que el Censo Nacional Económico del año 2004 arroja 17.693 puestos de trabajo en cooperativas agropecuarias (Scheinkerman de Obschatko, Basañes y Martini, 2011).

<sup>5</sup> Si bien existe una debilidad metodológica de las fuentes estadísticas sobre la cantidad de asociaciones de este tipo (Lattuada, 2006), la información oficial, que también se critica en cuanto a su veracidad, permite sostener que desde el año 1995 hasta el 2003 la cancelación es de 348 entidades, cuando solo se inscriben 178. Paralelamente, en la década de 1990, hay un proceso de creación de nuevas cooperativas que registra la fuente de la mano de políticas estatales que las promocionan, y que coloca a muchas de ellas con rasgos similares a los de las sociedades anónimas. El organismo estatal que las regula en su base de entidades afirma que en 2013 existen 835 cooperativas agrarias, distante de las 1.282 de 1985 (Inaes).

alcanzan 250 sobre un total de 150 cooperativas, en el marco de un descenso significativo en la cantidad de asociados (Carricart, Kebat, Montoya, Ramírez y Albaladejo, 2010).

En relación con los rasgos morfológicos que asumen estas organizaciones, con las transformaciones recientes, de interés para este trabajo, se evalúa que al mutar la forma consecuente de accionar de comienzos del siglo XX se pasa a matrices organizacionales que, tipificadas, responden a criterios gerenciales. En estas, entre otros elementos, se encuentra un mayor peso de los cuadros administrativos, trabajadores de “cuello blanco” que están en el centro de la toma de decisiones.

Los autores Mario Lattuada y Mauricio Renold afirman que la tipología de *organización institucional en mutación* se amolda a los cambios de fines del siglo XX y comienzos del XXI ante la primacía del mercado y el agronegocio. Organizaciones flexibles, capaces de responder a cambios bruscos de demanda, se afianzan sobre perfiles empresariales, expanden sus áreas territoriales de influencia y agregan operaciones con terceros no asociados y empresas. Por tanto, implican el crecimiento de una administración profesional y el compromiso de los asociados centrado sobre incentivos económicos según el capital invertido u otros mecanismos (Lattuada y Renold, 2004).

Para comprender el marco en el cual se desempeñan e intervienen estas organizaciones se define al agronegocio como un modelo agrario que se basa en crecientes inversiones de capital tras la obtención de mayores rentabilidades, con una práctica discursiva propia para su legitimación. Se destaca por su externalidad respecto de las explotaciones agrarias, pues en la toma de decisiones influyen sectores de otras esferas económicas e involucran factores tecnológicos externos a las mismas, profundizando desarrollos previos de la denominada “revolución verde”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Como señalan distintos autores, el modelo del agronegocio, si bien emerge en

Este modelo se asienta y disputa el *territorio*; este es un concepto evidentemente central para estudiar las organizaciones en tanto parte de un entramado de actores. Es espacio de gobernanza, apropiado, “hecho cosa propia, en definitiva, el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman a través de él” (Porto-Gonçalves, 2008, p. 42). En consecuencia, existen múltiples territorios según las acciones para controlar el espacio, “cada institución, organización, sujeto, construye su propio territorio y el contenido de su concepto y poder político para mantenerlo” (Fernandes, 2008, p. 6). Desde esta concepción, se hace referencia a territorios campesinos y del agronegocio, según las prácticas productivas y en relación con el régimen de propiedad en cada caso.

Requiere una particular mención la noción de territorio “marginado” —en vez de “marginal”—<sup>7</sup> de los espacios de la formación económica y social nacional que fueron subordinados desde el modelo argentino agroexportador en la división internacional del trabajo. Considerar la marginalidad y la desigualdad regional, desde diferentes voces, se propone señalar su pervivencia y actualidad. Trae aparejada también, la necesaria reflexión que corresponde realizar desde las ciencias sociales y las humanidades (Giberti, 1984).

Articulando los aportes analíticos previos se busca pensar si a medida que una cooperativa se descentra de su zona de origen tanto en sus actividades como en su territorio de acción, pasa a tener un peso de mayor importancia la actividad de los trabajadores, y, en todo caso, si hay algún grado de participación de trabajadores en la toma de decisiones.

---

los años noventa, es un paso más de su antecesora, la llamada “revolución verde”. Mientras esta atañe a la modificación sobre tecnologías de insumos, la segunda lo hace sobre tecnologías de procesos (Blanco, 2005).

<sup>7</sup> “Marginal” en cuanto término estático señala una condición territorial, amputando el sentido histórico y político que llevó a determinados territorios a dicha situación.

A su vez, de la mano de las transformaciones morfológicas es lícito pensar que si bien el organigrama en cuanto formalización de una cooperativa agraria sitúa el origen de las decisiones en los órganos representativos (el Consejo de Administración), lejos de ser compartimentos estancos y en una cadena de mando vertical, los trabajadores son en los hechos un factor de importancia para la toma de decisiones, lo cual evidencia una horizontalidad que la formalidad niega (Crozier y Friedberg, 1990). Así como la condición normativa, que excluye en este tipo de cooperativas a los trabajadores del gobierno de la organización, conforma un rasgo a ser pensado críticamente.

De modo complementario, se comparte con otras interpretaciones que estas formas de organización portan un conflicto intrínseco (según su grado de desarrollo administrativo) entre la dirigencia y el plano técnico (gerencia), con base en los criterios diferentes que mueven sus acciones (fin social, unos, y racionalidad económica, los otros), así como la remuneración que reciben (o ausencia de ella) (Paas, Mata y Núñez, 1990; Lattuada, 2006).

## **Unión Agrícola de Avellaneda: Historia en clave de fuerza de trabajo**

En esta sección se enhebra una historia socioproductiva de la organización, dándole particular importancia a los elementos centrales con respecto a la fuerza de trabajo.

A la Unión Agrícola de Avellaneda Cooperativa Limitada (UAA) la fundan colonos italianos, con impronta eclesial, en el año 1919 en la localidad de nombre homónimo del norte de la provincia de Santa Fe, parte de una región social, productiva y económicamente marginada (Bruniard, 1978). Reúne a 33 productores<sup>8</sup> en el marco del impulso del cultivo algodónero en el noroeste argentino (NEA) durante los años veinte. A partir de allí ese cultivo es central en la institución.

---

<sup>8</sup> Según las fuentes institucionales, entre aquellos/as fundadores/as hay una primera asociada mujer. A pesar de que, como sucede con el conjunto del sector asociativo, las mujeres mantienen una marginalidad en los órganos de representación.

En 1921 la autohistoria institucional consigna que se eligen los tres primeros trabajadores: el gerente, que junto a otro trabajador se dedican a “atenciones en la sección de consumo”, a quienes se sumaría el contador (UAA, 1994, p. 20). Luego paulatinamente agregan obreros en función de las tareas y, por tanto, crean las secciones.

Ante la crisis de los años treinta la cooperativa narra una serie de medidas para con sus asociados y trabajadores. En 1931 afirma la necesidad de reducción de la fuerza de trabajo, acción que se repetirá en otras ocasiones; se señala

la reacción del personal que ante la propuesta de reducir al 50% los sueldos o despedir a la mitad, optó por lo primero sin distinción de jerarquías. Pero ello no bastó para salvar la situación y al finalizar el año hubo que reducir al mínimo la dotación de empleados (UAA, 1994, p. 28).

En 1956 el algodón equivale al 79% del total de las producciones acopiadas; sin embargo, en los años sesenta comienza una marcada incertidumbre para la producción, con la alternancia de momentos de crecimiento y de declinación comercial. Este es un proceso común a la región del Gran Chaco, dada la crisis del cultivo por —entre otros factores— los bajos precios debidos a la competencia de la fibra sintética, lo que implicó los primeros pasos hacia una “pampeanización” (Bruniard, 1978).

La entidad es referencia desde hace décadas para los estudios sobre cooperativismo, el agrario en particular, dado su enorme desarrollo territorial en los márgenes, por ser en lo relativo a producción una de las más importantes cooperativas de primer grado del país (en comercialización de granos) y por conformar desde 1950 iniciativas novedosas en lo administrativo/financiero (Basañes, 2011). Ese año establece en su estatuto que cada asociado debe aportar un monto de capital integrado en proporción al uso hecho de los servicios y, a su vez, recibe retornos según la operatoria de cada sector. Estos rasgos conforman tempranamente una morfología que cambia la condición de origen, cuando la

fidelidad en las operaciones con la entidad no se “valora” por mecanismos económicos. Por lo tanto, se debe conformar una mediación administrativa que se ocupe de retribuir a los socios consecuentes.

Ese paso institucional se cita en la autohistoria de la Unión como un desarrollo que lleva adelante uno de sus trabajadores, en un puesto de centralidad en la organización como es el de gerente. Sostiene el discurso oficial: “creemos conveniente destacar que este sistema fue creado por la UAA” (UAA, 1994, p. 52). En este caso la fuerza de trabajo que se reconoce se ubicaba en la faz administrativa.

Entre otros factores, la presencia en su base social de productores con dimensiones pequeñas y medianas, las dificultades climáticas que afrontan periódicamente y, desde mediados del siglo XX, la acción y discurso estatal que incentiva la diversificación permiten llegar en la actualidad a una notoria diversificación de las actividades. Entre ellas se pueden señalar: acopio de producción (granos y cereales), venta de insumos y servicio técnico, supermercado, combustibles, seguros, sección industrial (desmote, molino, alimento balanceado, etc.), integración avícola y la reciente creación de un área de ganadería (CAC, 2012).

En relación con los rubros que abarca la entidad, la propia historia que narra la institución marca un quiebre en esa estructura de la organización a partir de mediados del siglo XX. En la Memoria de 1959, cuando ya había estructurado el mecanismo financiero previamente señalado, afirma un salto de lo económico a lo social, con el consecuente desarrollo de fuerza de trabajo que esto implica:

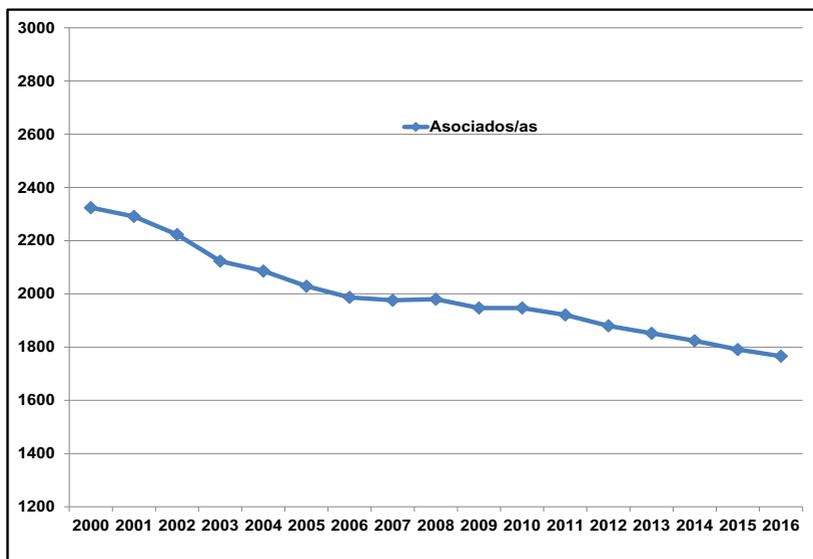
Cumplidas en muy buena medida las etapas de orden económico, este Consejo ha creído llegada la hora de encarar iniciativas tendientes a la organización y prestación de servicios sociales a los asociados. A tal fin se ha designado una comisión integrada por asociados y funcionarios que elaboró un plan de trabajo que sometió a estudio del Consejo (UAA, 1994, p. 60).

En cuanto a la caracterización de los asociados, un primer acercamiento sobre la ubicación geográfica de la UAA permite señalar cier-

tos aspectos de la marginalidad territorial. El departamento santafesino General Obligado —en el cual está la localidad de Avellaneda y donde se sitúan siete sucursales de la cooperativa— tiene gran presencia de productores agropecuarios pequeños y medianos. Sin embargo, entre los censos de 1969 y 2002 las explotaciones que llegan a las 400 hectáreas pasan de 2.950 a 1.564, lo cual representa 81,5% y 76,4% respectivamente sobre el número total de explotaciones del departamento; estas últimas descienden de 3.621 a 2.048 EAP's (Indec, 1969, 2002).

Paralelamente, la cantidad de miembros de la UAA cae desde su punto máximo en los años ochenta hasta la actualidad: en 1983 hay 2.872 socios mientras que en 2016 se reconocen 1.766. Además, se debe considerar que no se agrega una significativa cantidad de asociados de las “nuevas” zonas en las cuales la UAA se expande.

**Gráfico 1.** Cantidad de asociados al finalizar cada ejercicio, UAA (2000-2016)



**Fuente:** Elaboración propia basada en datos de Memorias UAA (1990- 2011).

En vínculo directo con las dificultades de los asociados para sostenerse en la producción, en 1972 se acomete el desarrollo de una estructura productiva a partir del sector avícola (CAC, 2012). La experiencia cuenta en la actualidad con cuarenta productores participantes, incorpora toda la cadena avícola, desde el pollo bb, eviscerado, marca propia (Enercoop), subproductos y exportación directa, lo cual implica alrededor de 250 trabajadores/as,<sup>9</sup> el 25% del total de empleados/as de la Unión. La cooperativa entrega los pollitos a los productores en sus campos, el asociado debe hacer el engorde y luego la entidad los retira; las capacidades van de 25 mil a 100 mil pollos (de uno a cuatro galpones). Las dimensiones y prácticas están limitadas por un reglamento interno. El discurso institucional construye históricamente la noción de la actividad avícola como un intento por sostener a la familia en el medio rural, pues implica una producción intensiva, sin las dimensiones que exige el agronegocio para “ser viable”. Así lo presenta en una publicación: “lo que comenzó como el apalancamiento de una necesidad es hoy una actividad que no sería posible de llevarla a cabo sin el espíritu cooperativo en cada uno de quienes integran esta ‘familia’” (CAC, 2013).

Durante los años noventa, frente al avance de cultivos de tipo pampeano, cambian las actividades productivas de la UAA; un hecho que se evidencia en la cantidad de productos que recibe. A partir del nuevo milenio, con la implantación del agronegocio, hay un constante incremento en las capacidades de acopio en los silos de las sucursales.

A su vez, así como sucede en la década de 1980, la institución da cuenta en 1992 de una nueva disminución de trabajadores: “inserta en este particular momento histórico, ha realizado como la hora impone, un minucioso ajuste de sus costos en general y una reducción de

---

<sup>9</sup> Según testimonios de asesores de la UAA, en esta actividad se busca incorporar como trabajadores a hijos y familiares de los productores; afirman que aproximadamente un 25% del total de los empleados corresponde a ese origen.

personal para adecuarse a las reales necesidades de cada uno de los sectores” (UAA, 1992, p. 9).

En su posición, la UAA es un polo de expansión territorial, hecho que valora el imaginario institucional. En 1948 crea su primera sucursal en Arroyo Ceibal (en el mismo departamento que Unión) y en 1979 llega a siete, todas desperdigadas en el norte santafesino. Desde 1997 a 2009 establece seis sucursales y dos delegaciones operativas (Santiago del Estero, Chaco y Salta) que se suman a las existentes. Estas últimas extensiones organizativas explican el crecimiento del acopio en el nuevo milenio. A diferencia de los pasos previos, no cuentan con funciones de atención a asociados y trabajan principalmente con clientes.

**Imagen 1.** Sucursales y delegaciones operativas de la Unión Agrícola Avellaneda (2012)



**Fuente:** Elaboración propia, Bageneta (2015b).

La última etapa de expansión persigue al agronegocio, en tanto busca “nuevos”<sup>10</sup> territorios donde priman funciones comerciales: acopio de cultivos y venta de insumos. Un trabajador que se desempeña en esa zona señala la dualidad de territorios: “representa mucho para la Unión Agrícola, porque acá está el socio [zona santafesina], allá no hay socio [zona extrasantafesina], ésta es mi visión, como que la cooperativa busca como negocio”. Estas palabras demuestran lo que la propia entidad afirma: la presencia fuera de la provincia era con el objetivo de equilibrar las inestabilidades climáticas y económicas.

Durante los años ochenta el girasol es, junto con la soja, la expresión del avance de la “agriculturización”. El segundo cultivo representa en el año 2000 el 50% del total de productos que recibe y el algodón —como producción originaria— se secundariza y se consolida un nuevo perfil de tipo agrícola-pampeano en una región marginada. Los agroquímicos, en cuanto esquema tecnologizante del agronegocio (Gras y Hernández, 2013), son otro pilar del crecimiento: entre el año 2000 y 2016 alcanzan un aumento regular, pasando de 1.000.260 litros en el primer año a 3.455.000 litros en el último año. Los valores de comercialización demuestran que la matriz económica de la organización mantiene, a pesar de la diversificación, mayor peso de los productos agrarios y del área de agroveterinaria.

---

<sup>10</sup> Las fuentes documentales permiten trazar multiplicidad de relaciones previas a la creación de sucursales hacia el nuevo milenio. Lo cual relativiza lo “novedoso”, en tanto está inserta en la región, condición (en gran medida) para leer lo que acontece allí. En 1989 se traspasan los límites de la provincia con la comercialización avícola a Formosa y Chaco. Hay documentos previos que dan cuenta de avances de iguales características; por ejemplo, en 1962 la Cooperativa Agrícola Algodonera Santiago del Estero Limitada (que luego se llamaría Cooperativa Agrícola Algodonera La Banda) señala la venta de semillas a la UAA.

**Cuadro 1.** Valores comercializados según rubros centrales en la operatoria (%) UAA

	<b>Prod. agrícolas</b>	<b>Integrac. avícola</b>	<b>Agroveterinaria</b>	<b>Supermercado</b>	<b>Corralón</b>	<b>YPF</b>
<b>2001</b>	52%	6%	14%	6%	2%	9%
<b>2002</b>	53%	6%	11%	5%	2%	10%
<b>2003</b>	56%	4%	11%	6%	3%	10%
<b>2004</b>	54%	6%	14%	6%	3%	10%
<b>2005</b>	52%	1%	11%	7%	4%	11%
<b>2006</b>	51%	6%	15%	7%	4%	10%
<b>2007</b>	54%	6%	16%	7%	3%	9%
<b>2008</b>	48%	8%	15%	10%	4%	12%
<b>2009</b>	49%	8%	13%	9%	3%	12%
<b>2010</b>	55%	7%	11%	6%	3%	10%
<b>2015</b>	59%	8%	10%	7%	3%	9%
<b>2016</b>	62%	9%	9%	7%	3%	8%
<b>Prom.</b>	53%	5%	13%	6%	3%	10%

**Fuente:** Elaboración propia basada en Balances y Memorias de UAA (2001-2016).

En relación con dicho saldo de operaciones, las palabras de un integrante del área recursos humanos acerca de cómo se distribuye la cantidad de trabajadores permiten identificar que, a pesar de no estar entre las que aportan mayores ingresos,

todo el tema de integración avícola lleva el 35%, después el resto es productos agrícolas, la actividad yo la pondría en segundo lugar y después ya no tenemos que venir a todo lo que es supermercado, casa central y las sucursales, después agroveterinaria, corralón y después el grupo de administración (Santa Fe, mayo 2017).

**Cuadro 2.** Cantidad de trabajadores de la UAA

<b>Año</b>	<b>Cantidad</b>
1978	233
1994	439
2000	400
2012	633
2016	800

**Fuente:** Elaboración propia basada en Memoria y Balance 1978, UAA (1994). 75 años de organización solidaria 1919-1994; entrevista a personal de recursos humanos; Sili, Sanguinetti y Meiller (2013).

**Cuadro 3.** Proporción del trabajo sobre gastos e ingresos directos totales de la UAA

	1991	1995	2003	2007	2010	2016
Sueldos	17%	13%	9%	18%	21%	23%
Jornales	1%	1%	1%	2%	1%	1%
Cargas soc.	10%	7%	4%	7%	8%	9%
Trab. s/total	29%	21%	15%	27%	30%	33%

**Fuente:** Elaboración propia basada en Memoria y Balance UAA.

Los datos relativos a cantidad de trabajadores, así como el peso que tienen sobre el total de gastos e ingresos, reflejan que es a partir del nuevo milenio cuando ambos indicadores suben; se llega a alrededor de 800 trabajadores en 2016 y un peso relativo del 30%. Los valores acerca de la proporción del trabajo en la estructura de la cooperativa expresan momentos de achicamiento (años noventa) y de ampliación (2000).

En cuanto a la estructura para la participación de sus miembros, la UAA constituye diferentes canales, con multiplicidad de grupos. Estos espacios superaron lo estrictamente productivo y, en términos culturales-cognitivos, consolidan la permanencia del vínculo asocia-

do-institución. Tienen dos funciones centrales: permiten una constante recepción de las inquietudes, conflictos/reclamos, como se registra en las entrevistas, así como de modo integral intervienen con respuestas, insertan líneas de acción e ideas que establecen bases comunes, consensos y hegemonía.

Por otra parte, las respuestas técnicas constituyen otro elemento significativo para este trabajo, dado que son centrales en la relación entre la UAA y sus asociados desde mediados del siglo XX.

La denominada “modernización agraria” ocurrida en los sesenta tiene lugar en la memoria institucional. En tal sentido en esos años se reconoce la presencia de la sección “oficina de desarrollo agropecuario” (ODA) que hacia los noventa agrega la palabra “capacitación”. A su vez, el estatuto de la cooperativa de los años ochenta reconoce entre sus objetivos “el asesoramiento de sus asociados, fundamentalmente en los aspectos agrotécnicos para lograr una mayor eficiencia” (Estatuto UAA, art. 5, p. 4). El rasgo estatutario requiere, por tanto, mantener e incrementar una estructura de trabajadores que dé cuenta de dicho objetivo.

En el plano financiero, junto con los debates de finales del siglo XX del cooperativismo internacional (Alianza Cooperativa Internacional, ACI) y nacional (ACA y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, Coninagro), la UAA desarrolla estrategias gerenciales novedosas. Mantiene el modelo de capitalización de excedentes que viene de mediados de siglo XX: al “aporte inicial [capital social] se suma la capitalización de los excedentes, procurando que exista proporcionalidad entre el capital aportado y los servicios utilizados” (Basañes, 2011, p. 7).

Por otro lado, en el nuevo milenio agrega un criterio de financiación conocido internamente como “parámetro”, con el cual el Consejo de Administración decide la proporción a cubrir de los pedidos de crédito (para insumos) de los asociados, según distintas variables relativas a su situación con la cooperativa y estado financiero de

los mismos. Algunos de los indicadores que según distintas fuentes e informantes clave se consideran al momento de establecer el otorgamiento de financiación son aquellas vinculadas a la situación económica de la explotación, la fidelidad del socio y sus respuestas a lo largo del tiempo.

Los desarrollos de dispositivos administrativos-financieros como los ya señalados, suponen —según revelan las distintas fuentes— el despliegue de trabajadores que los cogeneraron (junto con los representantes) y los implementan.

A su vez, en 1990 la UAA trasluce el clima de época, el cambio paradigmático que atraviesa el sector y la necesaria respuesta:

Las explotaciones agropecuarias tendrán que apelar a un esquema de transformación y abocarse al más breve plazo, a la búsqueda de alternativas de producción que les permitan neutralizar el ahogo que en determinados momentos provoca alguna situación desfavorable de índole climático o de mercado (UAA, 1990, p. 10).

Al mismo tiempo señala algunas alternativas productivas, como hortalizas, ganadería y apicultura.

En 2005 esa idea permanece, aunque bajo nuevas formas: “se deberán emprender acciones innovadoras y será necesaria una clara visión de negocio, a fin de identificar situaciones para continuar en esta digna tarea agropecuaria” (UAA, 2005, p. 12). El peligro de desaparecer está latente en estas palabras y es una señal hacia los miembros.

**Imagen 2.** Trabajadores del complejo industrial. Avellaneda, Santa Fe (2017)



## Los trabajos de la UAA

En este apartado se presta particular atención al rol de la fuerza de trabajo frente a las reconversiones organizacionales que implica el agronegocio: la gerencia/administración, en cuanto pilar superior del organigrama y de estrecha relación con el Consejo de Administración (órgano político); el área de recursos humanos, en función de su condición estratégica para la organización; aquellos que ocupan roles en la expansión territorial y en la mediación del modelo agronómico; así como la cadena productiva avícola, pues conforma una política de contención de asociadas.

A partir de la década del 2000 hay cambios organizacionales de importancia, sobre todo en el plano de las relaciones laborales de la institución: diseño de un organigrama actualizado, capacitaciones internas, modificación del nombre en el año 1999, de División Relaciones Laborales y Trámites a Recursos Humanos (UAA, 1999).

La memoria institucional de 1998 muestra el proceso de reestructuración. Bajo el subtítulo “Personal de la institución” se señalan las razones:

Con el fin de perfeccionar la metodología utilizada hasta el presente en lo que respecta a reclutamiento, promoción, compensaciones, estudio de los puestos de trabajo y toda otra tarea inherente a lograr una mayor eficiencia del personal de la entidad, se ha comenzado a organizar un área de recursos humanos, que se integrará a la ya existente oficina de personal que atiende las cuestiones legales en este rubro. Dicha área coordinará además todo lo referente a capacitación del personal, tanto en lo específico de su función como en los aspectos generales de la misma (UAA, 1998, p. 12).

El testimonio de una trabajadora que ocupa la conducción de estas modificaciones permite reconocer en primera persona el sentido que le otorgan. Laura, de alrededor de 50 años, oriunda de Avellaneda y con estudios terciarios finalizados, es una trabajadora de la Unión que ocupa lugares de importancia en el área de recursos humanos. Es hija de productores asociados y, si bien no es socia, durante tres décadas se desempeña en distintos puestos de la entidad en Avellaneda. En su trayectoria laboral pasa por tareas en la Juventud cooperativa, el grupo de mujeres, dentro de la Oficina de Desarrollo Agropecuario (ODA) y llega, en función de dicho capital social, a recursos humanos.

Sus afirmaciones permiten identificar la gestación de decisiones y participación de parte de esta fuerza de trabajo de carácter técnico-administrativo. Narra cómo, con quiénes y por qué hallan necesario modificar el tipo de acción sobre el personal:

Siempre uno lo compartía con el grupo de los ingenieros agrónomos [de la ODA] que podíamos ir haciendo algunas cuestiones para adentro, ejemplo capacitaciones, porque si a todo el grupo de afuera le veníamos ofreciendo por año capacitaciones hacia

adentro debíamos hacerlo de la misma forma. Es como que en un momento nos preguntaron y nosotros preparamos un proyectito y lo fuimos a contar al Consejo de Administración, qué es lo que estábamos viendo, qué debíamos hacer hacia adentro y ahí simplemente lo que hicimos es contar las nuevas herramientas que deberíamos trabajar en un área de recursos humanos (...). El crecimiento y desarrollo productivo de la UAA estaba, lo otro sí o sí tenía que acompañar (Laura, Santa Fe, abril de 2017).

La entrevistada agrega especificidad sobre qué cuestiones pretende abordar con las transformaciones del área:

Cuando aparece esta necesidad de rearmar esto, ahí dijimos lo vamos a rearmar pero con dos grandes pilares, por un lado la dirección de personal (...) y empezar a trabajar la parte blanda, podemos pensar en el desarrollo de las personas, pero cuando plantea esto lo primero que hay que plantear es un norte, cómo alineamos, fuimos haciendo trabajos como institución, comenzamos a trabajar “Misión, visión y valores” de la Unión Agrícola hasta que quedó explicitada, hace unos cuantos años que está definido e institucionalizado y a partir de ahí alineado el personal (Laura, Santa Fe, abril de 2017).

En el mismo sentido, el Manual de Recursos Humanos en la primera página estipulaba que “es necesario aclarar y unificar criterios de acción y conducta que nos ayuden a todos a una buena convivencia organizacional” (UAA, 2015). La perspectiva del área responde al enfoque de mediados del siglo XX en el cual, si bien se considera el elemento humano —en particular la motivación— prima el modelo burocrático eficientista de alinear medios (organización) para un fin.

Uno de los primeros trabajos que se hace desde el área, a partir de un diagnóstico/relevamiento sobre necesidades de los empleados, es una gacetilla mensual de una hoja en la cual, entre otras cosas, se brinda información sobre la cooperativa, las altas y bajas de traba-

jadores, mensajes del Consejo de Administración y se conmemoran fechas sociales.

Según las palabras de la entrevistada, “una de las cosas que pidieron [en referencia a los trabajadores] es conocer qué es lo que pasa en la UAA y a partir de ahí hacemos una gacetilla” (Laura, Santa Fe, abril de 2017). La primera gacetilla, de agosto de 2000, se abre con un mensaje que reivindica un rol para el área de recursos humanos:

puede encontrar un espacio donde plantear dudas y sugerencias. Trataremos de crear una comunicación más fluida que nos permita mejorar las relaciones y lograr un ambiente de trabajo donde cada tarea redunde en pos del crecimiento de la cooperativa y de nuestro propio bienestar (UAA, 2000).

En 2001 hacen una evaluación de los pareceres de los empleados, consultando a 55 personas; ante la pregunta (con respuesta implícita): “Por qué quiere seguir recibiendo la gacetilla”, el 60% elige la opción “único medio de conocer lo que sucede en la empresa” (UAA, 2001).

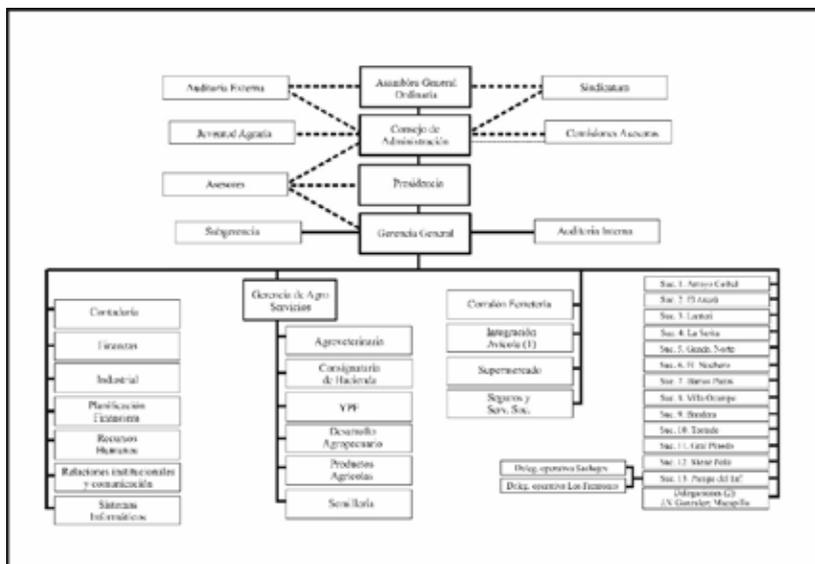
Las distintas fuentes evidencian algunos elementos de importancia para el análisis. Uno de ellos es que los trabajadores en determinadas áreas de gestión cuentan con la capacidad de influir sobre decisiones dirigenciales, mientras por otro lado la base laboral mayoritaria no solo no conoce lo que acontece con la UAA, sino que tampoco es parte de la toma de decisiones.

En el año 2000 la organización presenta un nuevo organigrama, producto de la acción del área recientemente creada, donde se plantea que

durante el transcurso del presente ejercicio se redefinió un nuevo organigrama operativo no modificando en forma sustancial la estructura existente, sino con el fin de establecer las funciones y responsabilidades de cada una de las jefaturas y el personal a su cargo (UAA, 2000, p. 10).

Por consiguiente, las palabras formales muestran ciertas acciones que previamente no se llevan adelante, en particular, control y manejo de recursos.

**Imagen 3.** Organigrama UAA (2016)



**Fuente:** Elaboración propia basada en Memoria UAA, 2016, p. 14.

En el año 2006 la Memoria institucional demuestra las tareas realizadas con el personal, quiebre que, como se señala, se remonta a fines de los años noventa:

Una capacitación permanente en los distintos niveles constituye una de nuestras características, desde la etapa inicial cuando se produce el ingreso, con la formación para el puesto y el consecuente seguimiento, y posteriormente la instrucción necesaria en la medida que cada uno ocupe cargos de mayor responsabilidad y complejidad, como así también la formación de futuras jefaturas (UAA, 2006, p. 11).

Otro de los pilares organizacionales son los cuadros administrativos que en cuanto fuerza de trabajo ocupan —como señalan algunos autores para el cooperativismo agrario—<sup>11</sup> un papel de peso en la creación y toma de decisiones, a pesar de ser este un campo organizacional privativo de los dirigentes.

Guido es un pequeño productor de alrededor de 40 años, con estudios terciarios completos y cuya familia es partícipe en la democracia interna de la Unión. Durante la primera década del nuevo milenio ocupa un rol de importancia en el control de la vida del Consejo de Administración. En relación con el personal de administración y la gerencia en particular, evalúa que

entendió muy bien qué es lo que pretende el Consejo, qué es lo que quiere el asociado, entonces yo, yo lo digo, y se lo digo a... [Prolonga y demora la definición] viva voz a la gente: podemos desparecer como Consejo de Administración y en los primeros ocho, diez años no se va ni notar. Porque ya hay un lineamiento muy fuerte, muy claro, porque no tiene que andar marcando grandes cosas. Pero, no sé, no me animo a garantizar que eso perdure más de cinco o diez años, porque es propio y es entendible, y no es de mala gente, por el afán de querer hacer un poco más de negocio nos olvidemos esto de la convivencia del asociado dueño de la cooperativa con la cooperativa. Hoy nosotros, en pequeñas cositas, uno está —si pero no se olviden, son socios, son dueños, tenemos que ceder, no es sólo negocio [imaginando diálogo con gerencia]. Ese tipo de reflexiones es la que uno ve que de vez en cuando las tiene que hacer (Guido, Santa Fe, junio de 2016).

En el testimonio, este miembro destacado de los representantes demuestra la centralidad de estos trabajadores. Después da un ejemplo de un acontecimiento que, según su relato, permite observar el tipo de acción de la gerencia:

---

<sup>11</sup> Hay múltiples autores que señalaron esta relevancia que adquiere el sector gerencial/administrativo (Lattuada y Renold, 2004; Tort y Lombardo, 2011).

Ahora con el daño en los granos de soja, cuando fueron a plantear de hacer un achique [planteo de gerencia], de que como cooperativa la mezcla de granos lindos con feos y que en el promedio no se logre el objetivo que se quiere, corremos un riesgo [se refiere a que sea penalizado grano con precio bajo], pero vino y lo planteó así [un personal de gerencia]: –pero al asociado no podemos plantearle otra cosa, el propio administrativo viene y ya plantea así, a vos no te queda nada por corregir, porque ya estamos dando un pasito más allá (Guido, Santa Fe, junio de 2016).

Mientras que Pablo, otro asociado, productor agrícola mediano que arrienda el 40%, que no participa en órganos de gobierno y tiene una recurrencia en la necesidad de financiarse con la UAA, medita sobre el cambio que vive con el nuevo criterio financiero:

Antes vos te ibas y hablabas y ahora que son, manejan ahí cuatro el directorio, no del directorio, los de finanza. Pusieron un parámetro que no lo entiendo (...). Porque el parámetro, a mí me jugó mal (...). ¡Yo alquilé más de cien hectáreas de tierras, ahora últimamente... más! Y claro el parámetro cuando yo voy a pedir financiados insumos me queda bajo porque van a decir –si el año pasado sembró cien de girasol, ocupó más o menos tanto, ahora ¿cómo va a pedir para doscientas?, ¿me entendés? Porque no queda cargado que vos te ampliaste por eso pedís más (Pablo, Santa Fe, junio de 2016).

De tal modo, los distintos testimonios aluden, desde valoraciones opuestas, a la centralidad de los trabajadores administrativos en tanto representan un pilar de mediación y decisión dentro de la cooperativa.

Por otra parte, se subraya aquí la función del personal que se ocupa de tareas en las sucursales alejadas, creadas como consecuencia de la expansión que acontece hacia el nuevo milenio, que son una “pata” central de la “nueva” organización para estos territorios. Las memorias y testimonios registran un progresivo cambio en la consideración sobre el mismo.

En el año 2001, en los comienzos de aquella expansión, se destaca “la predisposición puesta de manifiesto por el personal, que ante la apertura de nuevos lugares de acopio o centros operativos en localidades alejadas de su residencia habitual, han expresado su voluntad de trasladarse aceptando el desafío de un nuevo emprendimiento” (UAA, 2001, p. 10). En otras investigaciones se aborda este reconocimiento institucional a estos “pioneros” y “emprendedores”, trabajadores que construyen la nueva territorialidad. Hay trayectorias individuales que ante el boom sojero y con una importante dosis de iniciativa y creatividad, se alejan del área de acción de la cooperativa e incorporan puntos de acopio y comercialización (Bageneta, 2015a).

Hay en los años siguientes múltiples referencias a la “incorporación de personal a fin de cubrir las necesidades que requieren las diferentes áreas de actividad” (UAA, 2006, p. 11).

En 2007, dados sendos pasos para la creación de sucursales extrasantafesinas, en el órgano anual de comunicación con sus asociados se estipulan intentos de generar ámbitos deliberativos que articulan representantes y trabajadores de áreas jerárquicas claves; muestra la complementación previamente señalada:

La constante expansión del área geográfica y las nuevas situaciones que se presentan en relación a la posibilidad de iniciar nuevos emprendimientos, los cuales requieren de un mayor análisis y participación más activa de los distintos sectores que componen la entidad, fueron generando la idea de implementar un sistema de discusión de los temas fundamentales que hacen al desarrollo de las distintas actividades.

Asimismo, esta diversificación de zonas y tareas torna más compleja la operatoria diaria, lo que a su vez se traduce en un mayor riesgo de errores y pérdidas de control, que obviamente deberían ser resueltos a fin de no afectar el patrimonio institucional.

Por estas razones se organizó para el primer caso un grupo de debate compuesto por Consejeros, Funcionarios y el Auditor Externo con el fin de discutir los aspectos estratégicos de cada una de las áreas y nuevos proyectos que se presentan; y para el segundo caso se creó una Jefatura Administrativa con la función de tener bajo su diseño y control todos los aspectos relativos a la administración de cada una de las Áreas productivas y de servicios (UAA, 2007, p. 11).

La preocupación se expresa de distintos modos, pero la motivación está situada en torno al necesario control de una estructura que se amplía y que desde la conducción política de la Unión no se logra “sujetar” del todo.

Laura, desde su conocimiento de la entidad, presenta el discurso institucional acerca de los criterios con los cuales se desarrollan las tareas en las “nuevas” zonas, así como el tipo de vínculo con los posibles empleados de estos territorios:

la filosofía de la Unión Agrícola es: algunos de esta cultura cooperativa, “algunos” y después incorporar personas del lugar, así lo venimos haciendo en Tostado y en todos los lugares (...) nosotros vamos y nos asentamos en el lugar, nunca vamos para irnos, salvo que nos vaya muy mal, pero no tenemos esa experiencia (Laura, Santa Fe, abril de 2017).

Lo que se puede observar de las sucursales alejadas es que la dirección de las actividades está cubierta por oriundos de la zona de origen de la UAA, mientras que los puestos de base se cubren con personal local.

En relación con lo anterior, narra los pasos que proyectan desde recursos humanos para adelantarse al perfil de trabajador que necesitan para cubrir la expansión:

Ahora este año, que vamos a ver cómo nos va, estamos por trabajar un plan de entrenamiento interno, para un grupo de aquellos que quieran desafiar su trabajo en otro lugar de la cooperativa geo-

gráficamente, ir preparándolos para lugares de responsabilidad. Identificar aquellas personas que desean trabajar fuera de su lugar hoy. Primero trabajar si ese perfil da para ese lugar de responsabilidad, como para que en el momento en que nosotros necesitamos cubrir un mando medio o jefatura, estén listos. Sabes que esos diez están en condiciones para ocupar algún lugar de este norte argentino porque lo están esperando, anticiparnos. Todo un trabajo para esas personas, como para cuando vayan al lugar les falte lo menos posible (Laura, Santa Fe, abril de 2017).

Por último, la integración avícola es el sector que sostiene la mayor cantidad de trabajadores: en el año 2017 supera los 250. Daniel, un trabajador que ocupa roles de dirección, refuerza el sentido otorgado por el discurso institucional a esta actividad de más de cuarenta años: “por [la] necesidad de hacer sustentables los sistemas”, o sea, para mantener produciendo a muchos productores pequeños que por sus características no lo habrían logrado (Santa Fe, abril de 2017).

Describe los rasgos del rubro avícola y en particular la integración, que es una

actividad muy intensiva, no para, todo el año estás produciendo y una vez que vos armás la sincronización de la cadena productiva (...) una vez que lograste el punto de equilibrio tenés que sostenerlo, por eso es una actividad que se ve muy afectada por vaivenes de precios (Daniel, Santa Fe, abril de 2017).

Según informantes clave y asociados, la cantidad de pollos en crianza que permiten “vivir” de la actividad aumenta año a año, hecho que se corrobora en los cambios de la actividad avícola en el nivel nacional (Infocampo, 4 de agosto de 2014; Página 12, 10 de julio de 2017). Se registran tensiones entre productores y trabajadores de dirección, pues la fijación de precios por parte de la entidad en algunas ocasiones es insuficiente y en otras resulta poco clara en sus mecanismos.

En referencia a este aspecto, Daniel recalca:

en el 2012, 2013, 2014, fueron años muy críticos donde había discusiones, este... serias, no de todos los productores, sino más bien *del que tiene esa mente empresarial y no cooperativa* porque querían seguir manteniendo su margen de ganancia, ¿pero a costa de qué?, de tener que cerrar la integración. Entonces, eh... ¿qué hacíamos?, reuniones de productores, de todos los productores, con la *parte política y la parte gerencial* y poníamos en una pizarra el contexto real que se estaba viviendo (Daniel, Santa Fe, mayo de 2017) (cursiva del autor).

Hay por tanto un relato en el cual las discrepancias en torno a las operaciones económicas, que implican lazos de confianza, suponen de parte del trabajador una construcción discursiva de su labor anclada a la dirigencia, así como a determinada noción de cooperativismo.

En relación con las diferencias en esta sección productiva, un productor mediano subraya las tensiones que ocasiona la mantención de “la misma estructura de costo durante casi cuatro años”. Asimismo, reconoce la mediación entre representantes y representados por parte de los trabajadores:

En eso nunca tuvimos una respuesta clara, no hay una revisión de los Consejeros, de alguien del consejo que diga –bueno, a ver, qué es lo que reclaman– nunca hubo algo serio, (...) estarán confiando en los empleados, en la parte administrativa y creemos que no es lo correcto, yo personalmente no creo que sea lo correcto (Santa Fe, mayo de 2017).

## **Algunas reflexiones finales**

En estas páginas se trazan recorridos que permiten abordar las respuestas a los interrogantes principales. Un primer punto es que trabajo, organización y territorio adquieren mayor volumen de interpretación si se los integra en la comprensión de lo que acontece con el agronegocio.

A su vez, si bien las normas nacionales posicionan, para el cooperativismo agrario, a los asociados y dirigentes como la “cadena” de toma de decisiones y colocan en la estructura administrativa la “ejecución”, el caso de estudio permite visualizar que no son compartimentos estancos. Los trabajadores, en aumento y con funciones cada vez más complejas, no son solo un medio sino una influencia decisiva sobre los representantes y representados.

También se advierte la centralidad de meditar acerca de qué trabajo y para qué; el modelo agrario imperante demanda tecnificación, profesionalización y ampliación de las influencias territoriales. Esta investigación da cuenta de que la entidad jerarquiza y valora en su discurso institucional estas áreas.

Finalmente, y a modo de aporte a los estudios sobre cooperativismo agrario argentino, resulta relevante incorporar el análisis del trabajo en cuanto dimensión central del ejercicio social, productivo y territorial de este actor.

## Referencias bibliográficas

- Bageneta, J. M. (2015a). *Del algodón a la soja*. Buenos Aires: Intercoop.
- Bageneta, J. M. (2015b). Territorio, agronegocio y cooperativas: El caso de la Unión Agrícola Avellaneda (Santa Fe, Argentina) 1990-2010. *Boletim Dataluta*. Recuperado de [http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/8artigodomes\\_2015.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/8artigodomes_2015.pdf)
- Blanco, M. (2005). Argentina: la incorporación de la agricultura conservacionista en la región pampeana. *Debate agrario*, 38, 141-157.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Bruniard, E. (1978). El Gran Chaco Argentino. Ensayo de interpretación geográfica. *Revista Geográfica*, 4.
- Bruniard, E. (1982). La diagonal árida argentina: un límite climático real. *Revista Geográfica*, 95, 5-20.

- Basañes, C. C. (2011). Sistemas de capitalización en las cooperativas agropecuarias: un análisis de casos. *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 74.
- Carricart, P., Kebat, C., Montoya, N., Ramírez, J. y Albaladejo, Ch. (2010). ¿Están en jaque las competencias de los Ingenieros agrónomos de las cooperativas pampeanas? Ponencia presentada en XV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VII del Mercosur, Potrero de los Funes, Argentina.
- Cracogna, D. (1968). Cooperativismo Agrario Argentino. *Cuadernos de Cultura Cooperativa*, 34.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción correctiva*. México: Alianza.
- Diva Benevides, P. (1987). Evolución del pensamiento cooperativista. *Cuadernos de Cultura Cooperativa*, 76.
- Fernandes, B. (2008). Sobre a tipología de territórios. En M. A. Saquet y E. S. Sposito, (Orgs.), *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: UNESP.
- Giberti, H. (1984). Las dos argentinas agropecuarias. *Realidad Económica*, 61, 29-48.
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.
- Indec. (1969). *Censo Nacional Agropecuario*. Buenos Aires.
- Indec. (2002). *Censo Nacional Agropecuario*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal: UNQ.
- Lattuada, M. y Renold, J. M. (2004). *El cooperativismo agrario ante la globalización*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ortega, L. E. (2010). ¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria? Aproximación al caso de Chaco. *Documentos del CIEA*, 6, 87. Recuperado de [http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/Doc6\\_4.pdf](http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/Doc6_4.pdf)

- Paas, D., Mata, B. y Núñez, R. (Eds.). (1990). *La cuestión económica en las organizaciones autogestivas*. México: Praxis.
- Porto-Gonçalves, W. (2008). De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana. En A. E. Ceceña (Coord.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (pp. 37-42) Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/cecen/04porto.pdf>
- Provincia de Buenos Aires. (1973). *Ley N° 20.337. Ley de cooperativas*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18462/texact.htm>
- Scheinkerman de Obschatko, E., Basañes, C. y Martini, G. (2011). *Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina: diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Recuperado de <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6135/BVE17038654e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Segato, R. (2011). Género y Colonialidad: En busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. En K. Bidaseca (Org.), *Feminismos y Poscolonialidad: descolonizando el feminismo desde y en América latina* (pp.17-47). Buenos Aires: Ediciones Godot.
- Sili, M., Sanguinetti, J. y Meiller, A. (2013). *El cooperativismo agrario, su contribución al desarrollo rural. La experiencia de la Unión Agrícola de Avellaneda, Provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: CICCUS.
- Tort, M. I. y Lombardo, P. (2011). Supervivencia de las cooperativas agropecuarias pampeanas. Estrategias para resolver la tensión Competitividad– Solidaridad. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 34, 73-95. Recuperado de <http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA34-03.pdf>
- Venturini, S. (2015). *Prácticas asociativas y organización institucional en el cooperativismo agropecuario. El caso de la Unión Agrícola*

*de Avellaneda Coop. Ltda. (2002-2013)* (Tesina de Licenciatura).  
Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Crisis en el sector avícola: “Hace dos años que los huevos valen lo mismo”. (4 de agosto de 2014). *Infocampo*. Recuperado de <https://www.infocampo.com.ar/crisis-en-el-sector-avicola-hace-dos-anos-que-los-huevos-valen-lo-mismo/>

La crisis del sector avícola. (10 de julio de 2017). *Página 12*. Sección Economía. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/49292-la-crisis-del-sector-avicola>

## **Fuentes consultadas**

CAC - Congreso Argentino de las Cooperativas. Integración Avícola Enercop, Unión Agrícola de Avellaneda.

Inaes. Base de cooperativas a nivel nacional: mantenidas, suspendidas y canceladas. Recuperado de <https://vpo3.inaes.gob.ar/Entidades/BuscarEntidades>

República Argentina. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Recuperado de <https://www.magyp.gob.ar/datosabiertos/>

UAA. Unión Agrícola de Avellaneda. Recuperado de <https://www.uaa.com.ar/>



## A modo de recapitulación

Las políticas económicas nacionales implementadas por la Alianza Cambiemos se asentaron en la concentración y extranjerización de la economía, en una continuidad de la etapa neoliberal que no fue revertida en el período neodesarrollista. Las mismas favorecieron a las fuerzas sociales que lograron frenar los avances distributivos del neodesarrollismo centrados en la producción, la reindustrialización, el mercado interno y la mayor intervención estatal a favor de los sectores populares, y dieron lugar a estrategias políticas afines a los intereses de los grandes capitales.

La Alianza Cambiemos desplegó así un abanico de políticas que gestaron la restauración del modelo neoliberal: megadevaluación, quita de retenciones, tarifazos, desregulación del comercio exterior, liberalización de las finanzas, reforma previsional y endeudamiento externo íntimamente vinculado a la valorización financiera y la fuga de capitales. Esto derivó en pujas internas entre las fracciones de poder, entre el Bloque Financiero Neoliberal (la exportación primaria, los agronegocios, los servicios y el sector financiero) favorecido por dichas políticas, y las fracciones industriales mercadointernistas —principalmente el conjunto de pymes— que enfrentaron las consecuencias de la apertura importadora, los aumentos de las tarifas y de los costos financieros.

El gobierno de la Alianza Cambiemos articuló el apoyo de los grandes grupos económicos de la comunicación, una CEOcracia que se instaló en las principales áreas del Estado nacional y una estrategia

política que alternó gradualismo y shock según el calendario electoral hasta fines del año 2017. Esta estrategia implicó sin embargo una contradicción en materia de gobernabilidad, ya que por un lado generó crisis en su base social y en parte de sus votantes —como las capas medias, particularmente los empleados del sector público—, y por otro, resistencias de los sectores populares, principales perjudicados por las políticas de ajuste y por la opción represiva basada en la “nueva” doctrina de seguridad.

En ese contexto, el sector industrial perdió dinamismo y rentabilidad frente al agro, la intermediación financiera, los servicios y las actividades extractivas exportadoras. Tomado en su conjunto, sufrió caídas en prácticamente todas sus variables: cantidad de establecimientos, nivel de actividad, uso de la capacidad instalada y empleo. Este deterioro se acentuó y extendió en todas las ramas desde la devaluación de mayo de 2018.

Los grandes aglomerados urbano-industriales y los mercados de trabajo locales evidenciaron estas caídas. En Rosario se vieron fuertemente afectadas las industrias metalúrgicas, de línea blanca, de indumentaria y maderera. En el Gran Córdoba la principal perjudicada fue la industria automotriz y de autopartes, muebles y calzado. En el Gran Buenos Aires los grandes establecimientos de las ramas automotriz, farmacéutica y de servicios radicados en el norte mostraron caídas, aunque de una intensidad menor que las pymes textiles y del calzado del conurbano sur. Los efectos en los mercados de trabajo implicaron la eliminación de horas extra, reducción de horas de trabajo, suspensiones y despidos.

Este proceso desencadenó numerosos conflictos frente a los cuales los trabajadores respondieron de manera heterogénea: acciones legales individuales, colectivas y hacia el interior de las conducciones gremiales. En el Gran La Plata, por caso, donde las grandes industrias intentaron descargar ajustes sobre los trabajadores, las estrategias colectivas lograron evitarlos. En el caso de las pymes, se

registraron acciones de los trabajadores de mayor radicalidad. Las ciudades fueron escenarios de acciones de un significativo contenido territorial, como frecuentes manifestaciones, acampes, bloqueos de calles y tomas de fábricas.

La mayor parte de los estudios de caso realizados también presentan evidencias de los efectos negativos de las políticas económicas implementadas. La rama metalmecánica y de bienes de capital—caso particularmente significativo por su posición estratégica en el entramado industrial— fue muy perjudicada por las rebajas a los aranceles de importación, la promoción del ensamblado con partes y piezas de empresas extranjeras y las restricciones presupuestarias al sistema de ciencia y tecnología. Las fábricas recuperadas IMPA y Cooperativa Unión Papelera Platense, además de enfrentar conflictos específicos por sus actividades y localizaciones, debieron afrontar los mismos perjuicios que las pymes y el sector cooperativo: retracción de mercados y tarifazos. Las particularidades de sus producciones y las diferentes estrategias puestas en marcha por los trabajadores les permitieron sostenerse y subsistir. En los casos de interpenetración de la producción industrial con otros sectores de actividad también se observa el incremento de las dificultades para los productores. La producción bajo cubierta en el cinturón hortícola de La Plata ha sufrido por los efectos de la devaluación del peso en razón de los numerosos insumos industriales dolarizados que utiliza (agroquímicos, partes y piezas de los invernaderos).

Para concluir, una atención particular merece el análisis de las políticas destinadas específicamente al sector industrial. Con un discurso centrado de manera exclusiva en la competitividad, más de servicio que de acción política activa, el gobierno de la Alianza Cambiemos suprimió el Ministerio de Industria reduciendo su jerarquía en la gestión pública nacional, ahogó el Plan Estratégico Industrial 2020, desfinanció la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, desmontó controles y eliminó el impulso fiscal. La tendencia industrialista na-

cional criticó la política oficial y planteó la necesidad de cambios en las políticas a fin de recuperar el mercado interno, la promoción industrial, la alianza con el trabajo, el desarrollo de la ciencia y la tecnología y el reimpulso de las empresas nacionales en áreas estratégicas.

## Acerca de los autores

### **Héctor Luis Adriani**

Es Profesor y Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Docente-Investigador Categoría I Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación. Áreas de especialización: geografía económica, urbanismo y desarrollo regional. Docente en carreras de grado y posgrado. Director de becarios UNLP, CIC y CONICET y de tesis de posgrado. Director de proyectos de investigación y extensión radicados en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales IdIHCS-UNLP/CONICET y responsable de convenios nacionales e internacionales. Autor y coautor de artículos en revistas, capítulos de libros y de comunicaciones y conferencias en eventos académicos nacionales e internacionales de la especialidad. Director del Centro de Investigaciones Geográficas, IdIHCS-UNLP/CONICET.

### **Nicolás Andrada**

Es Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en Políticas de Desarrollo y Doctorando en Geografía (UNLP). Ayudante Diplomado en Geografía Física I (FaHCE-UNLP). Temáticas de investigación: geografía rural y políticas públicas/geografía ambiental. Trabajos escritos: *Una aproximación a las problemáticas ambientales asociadas al consumo y la producción de insumos industriales en la cuenca del Arroyo del Gato. Los casos de la Cooperativa Unión Papelera Platense y la producción hortícola*

*bajo cubierta* (2018) y *Consecuencias sociales y económicas a partir de la incidencia de tormentas con caída de granizo en el territorio del Cinturón Hortícola Platense* (2019). Participa en proyectos de investigación y extensión vinculados al periurbano de La Plata. Becario Doctoral CONICET.

## **Diego Arturi**

Es Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Ciencias del Territorio (FAU-UNLP). Se especializa en geografía económica, geografía industrial, planeamiento territorial. Jefe de Trabajos Prácticos en la cátedra de Geografía Económica de la República Argentina (FaHCE-UNLP). Analista Profesional en ordenamiento territorial, ACUMAR. Coautor de capítulos de libros *La reestructuración productiva en las grandes industrias. Análisis particularizado de la destilería YPF* (2017) y *Posconvertibilidad, restricción externa y sector industrial. Estudio de caso de las mipymes de bienes de capital del Gran La Plata* (2017). Director de Proyecto PPID sobre industria, innovación, políticas públicas y territorio IdIHCS-UNLP/CONICET.

## **Santiago Báez**

Es Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Áreas de trabajo: cuencas hidrográficas, cuestiones ambientales y ordenamiento territorial. Becario Doctoral CONICET. Secretario del Departamento de Geografía (FaHCE-UNLP). Integrante del Proyecto “Territorio y economía. Estudio de cadenas productivas en espacios urbanos y rurales en la Argentina actual” IdIHCS-UNLP/CONICET. Publicaciones en coautoría *Incidencias ambientales a partir del avance de la producción de arroz en la provincia de Corrientes (Argentina) en las últimas décadas* y *Una aproximación a las problemáticas ambientales asociadas al consumo y la producción de insumos industriales en la cuenca del Arroyo del Gato. Los casos de la CUPP y la producción hortícola bajo cubierta*.

## **José Martín Bageneta**

Es Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Doctor en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Trabaja, desde la sociología organizacional, histórica y rural, sobre temáticas de desarrollo regional y agronegocio, en particular del Gran Chaco Argentino y el accionar de las cooperativas agropecuarias de dicha región. Se desempeña en docencia en grado y posgrado en distintas Universidades Nacionales (UBA, UNAJ, UNQ). Es investigador Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-CONICET). Sus últimos publicaciones son *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960-2010)* (2015) y *Entre la Economía social y el mercado* (2016). Ha realizado múltiples experiencias de extensión y participa de proyectos de investigación (UNLP).

## **Marcos Bucher**

Es Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Docente de Geografía en el nivel medio. Integrante de proyectos de investigación en el Centro de Investigaciones Geográficas IdIHCS-UNLP/CONICET. Coautor de ponencias presentadas en diferentes eventos académicos: *Territorio, economía popular, social y solidaridad. Una aproximación a través de tres estudios de caso: Cooperatei, IMPA y Hotel Pipinas y Economía popular y territorio. Estudio comparativo de dos cooperativas de trabajo del sector industrial.*

## **Mariela Cotignola**

Es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Jefe de Trabajos Prácticos de Estadística Aplicada a la Educación Física, Ayudante Diplomado de Indicadores educativos y trayectorias estudiantiles en la educación superior, Ayudante Diplomado de Socioestadística. Integrante de proyectos de investigación en el Centro de Investigaciones Geográficas IdIHCS-UNLP/CONICET.

Integrante de proyectos de extensión. Autora de capítulos de libros, artículos y ponencias presentadas en congresos y jornadas sobre mercado de trabajo y trayectorias estudiantiles en la UNLP.

### **Román Fornessi**

Es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Políticas de Desarrollo (UNLP). Áreas de especialidad: desarrollo, territorio, espacio, desarrollo territorial en pequeñas localidades. Es Ayudante Diplomado en la cátedra de Estadística Aplicada a la Educación Física (FaHCE-UNLP). Profesor de Sociopolítica Profesorado en Geografía (ISFD 96-DGCyE-PBA) Principales publicaciones: *Desarrollo territorial: hacia la construcción de una herramienta metodológica para abordar dinámicas de acumulación material e inmaterial* y *La dimensión espacial del desarrollo territorial en Pipinas. Lectura en clave industrial y comercial. Economía popular y territorio en Argentina: los casos de COOPERTEI, IMPA y Hotel Pipinas*. Integra proyectos de investigación IdIHCS-UNLP/CONICET.

### **Damián Ariel Giammarino**

Es Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Las áreas temáticas en las que trabaja son la relación entre el desarrollo económico, políticas públicas y el territorio. Ayudante Diplomado de Geografía de la Región Ártica, Estados Unidos y Canadá (FaHCE-UNLP). Becario doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Sus publicaciones son *Industria, cadenas de valor y escalas. Una aproximación conceptual a la cadena de hidrocarburos* (2018) y *Cadenas de valor y territorio en Argentina* (2018). Participación en el Proyecto de Investigación “Territorio y economía. Estudio de cadenas productivas en espacios urbanos y rurales en la Argentina” IdIHCS-UNLP/CONICET.

## **Federico Langard**

Es Licenciado y Doctor en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Áreas de especialización: geografía económica e industria. Ayudante Diplomado en las cátedras de Geografía Económica de la República Argentina y Geografía Regional de la República Argentina. Últimas publicaciones: *Producción de maquinaria agrícola en Argentina: análisis comparado de las dinámicas de los conglomerados nacionales y de las cadenas globales de valor* (2018) y *La industria autopartista argentina: estudio de caso para el análisis de sus desafíos de inserción comercial* (2017). Miembro del Proyecto de Investigación “Sistemas de innovación: Análisis de las instituciones y su articulación con las industrias de Bienes de Capital del Gran La Plata y Florencio Varela” IdIHCS-UNLP/CONICET.

## **Sebastián Lucero**

Es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de la Plata. Cursó la Maestría en Políticas de Desarrollo en la misma casa de estudios. Es coordinador y docente de Análisis Matemático II en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y Sociología Económica en la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Posee experiencia en consultoría y en función pública en temas relacionados al desarrollo productivo y territorial. Actualmente es Director Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Local (IDEL) en la Municipalidad de Florencio Varela. Anteriormente se desempeñó en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, y fue asesor en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

## **Nahuel Mamonde**

Es Profesor en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Área de especialización: geografía económica y geografía cultural. Docente de Introducción a la Geografía (FaHCE-UNLP) y Becario

doctoral CONICET. Publicaciones en coautoría: *Economía popular, actividad industrial y territorio. Un acercamiento a través del estudio de tres cooperativas de trabajo, Economía popular y territorio en Argentina. Los casos de Coopertei, IMPA y Hotel Pipinas y Economía popular, actividad industrial y territorio. Un acercamiento a través de tres cooperativas de trabajo.* Integrante de los Proyectos “Asociatividad y economía popular en Puente de Fierro Organización popular para la conformación de una cooperativa de trabajo vinculada al mejoramiento del hábitat” y “Organización popular, cooperativismo y hábitat” 2018/19.

### **Gabriel E. Merino**

Es Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador CONICET. Profesor Adjunto en carreras de grado de la UNLP. Profesor de posgrado en la Maestría en Políticas de Desarrollo y del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNLP, y de las Maestría en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Miembro del Grupo de Trabajo sobre los Estados Unidos de CLACSO. Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Especialidad: Transición histórica-espacial contemporánea del sistema mundial, el estudio de América Latina en dicha transición y el pos-neoliberalismo. Director del Proyecto de la UNLP “El Atlántico Sur y sus relaciones con otras regiones de interés geopolítico mundial. Estudios de casos frente a las actuales tendencias hegemónicas.”

### **Néstor Murgier**

Licenciado en Geografía por la Universidad Nacional de La Plata. Profesor Titular interino en la Cátedra Geografía de América Latina. Docente en la Maestría y Especialización en Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP). Integrante de proyectos de investigación radicados en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales

IdIHCS-UNLP/CONICET. Ha trabajado veinte años en programas y proyectos de desarrollo rural con financiamiento de organismos multilaterales, en la Unidad para el Cambio Rural, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Director del Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

### **Patricio Narodowski**

Es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Master en Economía del Desarrollo por Istituto di Studi per lo Sviluppo Economico, y Doctor en Geografía del Desarrollo por Università L' Orientale, Napoli, Italia. Docente de Geografía Económica Mundial y de Geografía de la Región Ártica, Canadá y los Estados Unidos (FaHCE-UNLP) y de Teoría Económica Coyuntural (FCE-UNLP) y del Instituto de Salud de la Universidad Nacional Arturo Jauretche y Profesor de Posgrado UNLP, UNNOBA y UNLanús. Es director de la Maestría en Políticas de Desarrollo. Integra la Comisión de Doctorado en Geografía (FaHCE-UNLP). Autor de múltiples publicaciones sobre desarrollo, ciclos, geografía económica mundial y regional, economía de la salud.

### **Fernando Navarro**

Es Licenciado en Turismo y Hotelería por la Universidad del Salvador (USAL). Maestría en Economía y Desarrollo del Turismo de la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Beca doctoral del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación (MINCyT). Coordinador de Licenciatura en Turismo de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Docente a cargo de asignaturas de la mencionada carrera. Investigador del CIDE-TUR- EEyN (UNSAM) y del Centro de Investigación y Estudios Turísticos (CIET), integrante de proyectos de investigación, desarrollo y transferencia en Argentina y el exterior. Investigador Colaborador de la Cátedra UNESCO Planificación Turística y Desarrollo Sostenible.

## **Rocío Roche**

Es Licenciada en Administración por la Universidad Nacional de La Plata. Cursa la Maestría en Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP). Es Profesora de Introducción a los estados contables (FCE-UNLP). Coordinadora de Hypatia. Incubadora de la Unión Industrial del Gran La Plata. Coordinadora en la Dirección de Emprendedores del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.

## **María Josefa Suárez**

Es Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Se especializa en mercado de trabajo y metodologías de investigación. Docente en la Maestría y Especialización en Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP) y en la Maestría y Especialización en Ciencias del Territorio (FAU-UNLP). Ha sido coordinadora/directora de dos libros: *Actores, estrategias y territorio. El Gran La Plata: de la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico* (2011) y *Territorio y producción, Dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial del Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista* (2017). Investigadora del Programa Nacional de Incentivos, co-directora de proyectos en IdIHCS-UNLP/CONICET.

## **Julio Andrés Sujatt**

Es Profesor de Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Enfocado en la temática de los conflictos sociales y particularmente en los conflictos laborales. Docente de Sociología, Historia y Metodología de Investigación en escuelas públicas de nivel secundario. Actualmente está redactando la tesina para la Licenciatura en Sociología en la temática de los conflictos laborales en el Gran La Plata, y está cursando la Maestría en Políticas del Desarrollo (FaHCE-UNLP). Ha publicado en la revista *Cuadernos de Marte* y presentado trabajos en eventos académicos de la UNLP (Jornadas de Sociología y recientemente en las Jornadas de Geografía). Fue Adscripto a la cátedra Geo-

grafía Económica Argentina y se vincula a proyectos de investigación del IdIHCS-UNLP/CONICET.

### **Gastón Ángel Varesi**

Es Licenciado en Sociología, Magíster y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata. Se especializa en modelo de acumulación, la construcción de hegemonía a nivel Estado y dinámicas territoriales en la Argentina post-convertibilidad. Profesor Adjunto y Profesor de Posgrado (FaHCE-UNLP). Investigador Asistente de CONICET. Coordinador del CEFMA-La Plata. Últimas publicaciones: *Four legacies of Marx for the analysis of contemporary societies. Capitalist accumulation and class struggle in Latin America and Argentina*; *Política exterior, proyectos e integración en los gobiernos kirchneristas (2003-2015)* y *Relaciones de fuerza bajo la Presidencia de Macri*, Co-director del Proyecto “Territorio y economía. Estudio de cadenas productivas en espacios urbanos y rurales en la Argentina actual” FaHCE-UNLP.

Este libro reúne resultados de estudios realizados en el marco del proyecto de investigación "Territorio, actores, redes y cadenas de valor en la actividad industrial", desarrollado en el Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (IdIHCS-UNLP/Conicet). El proyecto se basó en una perspectiva que integra las relaciones entre industria y espacio a los procesos de acumulación de capital a diferentes escalas, a las políticas públicas y a las transformaciones producidas en la estructura socioeconómica del país, particularmente durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019). Esta perspectiva incluye el reconocimiento de diferentes actores sociales, sus conflictos e inserciones en los subsistemas constitutivos de una economía mixta como lo es la argentina, y un análisis multidimensional e integrador del territorio entendido como condición, instancia y resultado de los procesos sociales. Estos últimos son analizados tomando como eje las dimensiones política y económica a través de conceptos tales como clases sociales, fracciones de clases, bloques de poder, relaciones de fuerzas corporativas, políticas públicas, autonomía relativa del Estado, hegemonía; por ende, conceptos que permiten contextualizar las dinámicas territoriales y sectoriales de la industria en las principales tendencias del período neoliberal.



Estudios/Investigaciones, 75

ISBN 978-950-34-2000-3

**IdIHCS** Instituto de  
Investigaciones en  
Humanidades y  
Ciencias Sociales  
CONICET  
UNLP  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES