



**FLACSO**  
ARGENTINA

REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 16, Año IX, mayo - septiembre de 2021

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 16, Año IX, mayo – septiembre de 2021.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



Director

**Mg. Luis Alberto Quevedo**



Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

Director

**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

**Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA (con licencia)

**Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

**Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

## **Comité de Redacción**

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## **Diseño y Soporte técnico**

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## **Repositorios**

**Samanta Tello**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del número 16 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 16 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL.</b>	13
<b>La política económica en “la tormenta perfecta”</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	19
<b>Agendas de Políticas de Reactivación Económica en América Latina y en la Argentina</b> Coordinador: Martín Burgos	
<b>Argentina 2020:</b> <i>El desarrollo económico en tiempos de pandemia</i> Por Martín Burgos	21
<b>Los desafíos de la industria.</b> <i>Reflexiones a partir del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019)</i> Por Juan Santarcángelo, Juan Manuel Padín y Cecilia Vitto	43
<b>La profundización industrial como opción para un patrón sostenible para la Argentina</b> Por Alberto Müller y Juan Manuel Campana	67
<b>Crisis de balanza de pagos y recuperación de la sostenibilidad de la deuda pública en la Argentina (2016-2020)</b> Por Eugenia Aruguete	101
<b>Cambios regulatorios y sus consecuencias en la formación de activos externos en la Argentina (2016-2020)</b> Por Germán Pinazo y Mariano Arana	125
<b>El rol del Estado en las economías digitales:</b> <i>Una mirada a nuevas formas de empleo en la Argentina</i> Por María Pía Garavaglia	143
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	175
<i>Research Articles</i>	
<b>El Estado y las políticas públicas:</b> <i>Un mapa teórico para su análisis</i> Por Clarisa Inés Fernández	177

<b>Efeito do Programa <i>Tekoporã</i> sobre a incidência de trabalho infantil-juvenil no Paraguai em 2019</b>	195
Por Anibal David Cuenca López, Evandro Camargos Teixeira e Marcia Barroso Fontes	
<b>Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina.</b>	221
<i>Notas desde una perspectiva crítica</i>	
Por Claudia Jorgelina Daniel y Jimena Caravaca	
<b>La asincronía de Tierra del Fuego:</b>	247
<i>Del infra-poblamiento al crecimiento acelerado</i>	
Por Horacio Cao y Daniel D'Eramo	
<b>RESEÑA DE LIBRO</b>	267
<i>Book Reviews</i>	
<b>Pérez Rubio, Ana María &amp; Butti, Pablo (Coordinadores). (2016). <i>Políticas Sociales: Significaciones y prácticas</i>. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.</b>	269
Por Silvana Melisa Herranz	
<b>SOBRE LES AUTORES</b>	277
<i>About the Authors</i>	
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XVII</b>	283
<i>Call for contributions</i>	
<b>Tema del <i>Dossier</i>: La agenda ambiental en América Latina y en la Argentina.</b>	
<b>Coordinador:</b> Pablo Mesa.	
<b>Fecha límite:</b> 01 de junio de 2021.	
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b>	291
<i>Author Guidelines</i>	

## Editorial

### La política económica en “la tormenta perfecta”

*Pandemia y desarrollo* parecerían constituir “la cuadratura del círculo” como pretensión política a partir de declarada la situación de pandemia en marzo del 2020. Efectivamente, fue tal la conmoción por la aparición del “cisne negro”<sup>1</sup> y, con él, el desierto urbano que generó la fase uno, que de los objetivos del Frente de Todos en su promesa electoral parecía que el crecimiento o la reactivación económica iban a estar postergados hasta que se supiera qué significaba esta pandemia: ¿el fin del capitalismo? ¿El ingreso a autoritarismos digitales para controlarla? ¿O a un conflicto pandémico con colaboración global y vacunas generalizadas? Estos y otros interrogantes empezaron a modificarse cuando se operaron los primeros planes del Estado presente y activo del actual gobierno en la Argentina a partir de una ética del cuidado y cuando se resolvió proteger primero a los sectores vulnerables con el IFE; a los trabajadores de las empresas para que pudieran trabajar, con los ATP y con otras medidas que buscaban generar impulso a las PyMEs y a la industria en general en la Argentina.

Como señala el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2021)<sup>2</sup>, la economía argentina transitaba una fase de recuperación económica a partir del tercer trimestre del año pasado, luego de terminado el ASPO, fundamentada en la expansión de la inversión y en la desaceleración en el ritmo de caída del consumo. De hecho, en el primer trimestre del 2021 y ya en la segunda ola sigue creciendo, considerando que hacia fin de año alcanzará un crecimiento del 7% del PBI. Sin embargo, se advierten avances y retrocesos signados no sólo por elementos exógenos, como es la segunda ola de la pandemia sanitaria, sino también por diversos factores de carácter endógeno. El primero de ellos lo constituye la herencia recibida, el endeudamiento fenomenal que guarda relación con la dimensión de la crisis económica de 2020 que se montara sobre una crisis precedente desatada por el gobierno de Cambiemos: “Esta se observa no sólo en la caída de 9,9% del PBI, sino también en una significativa pérdida de empleo (caída de 1,1 millón de ocupados/as en el cuarto trimestre de 2020 respecto a igual período del año anterior) que derivó en mayores índices

---

1 En alusión a la teoría del cisne negro o teoría de los sucesos del cisne negro propuesta por el filósofo e investigador libanés Nassim Taleb, quien con esta metáfora describe un suceso sorpresivo, de gran impacto socioeconómico y que, una vez pasado el hecho, se racionaliza por retrospectión.

---

2 Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). *Síntesis del Informe de coyuntura*, núm. 35, abril de 2021.

de pobreza.”<sup>3</sup> A partir de ello, la actividad industrial empezó a crecer, particularmente el sector automovilístico, el 18% en marzo, pero preocupa el impacto de la segunda ola. También el sector de la construcción, de alimentos y otras ramas. Se ha considerado que el triunfo inicial de reactivación económica sería similar al control definitivo del COVID-19 y tanto el gobierno como la sociedad aguardaron esperanzados el comienzo del 2021 como una situación que se pensaba ya de pospandemia. Pero no fue así, y el segundo factor que afecta el crecimiento tiene que ver con la aceleración del proceso inflacionario en relación a la pauta presupuestaria fijada en 29% por el actual ministro de Economía y que se fundamenta en la cuestión cambiaria y en la denominada “inflación importada”, por el aumento sideral de los *commodities* y su traslado a los precios y al comportamiento de las firmas oligopólicas que detentan una posición dominante para determinar los precios de la cadena de valor en los sectores en los que operan y, finalmente, el retraso salarial que eso significa.

El tercer elemento se relaciona con el carácter de la política económica actual, cuyo objetivo prioritario es el de resolver los desequilibrios macroeconómicos en un marco de tensiones no sólo económicas, sino pandémicas y políticas y que afectan el equilibrio fiscal. “De allí que la política fiscal y monetaria desplegada en el primer trimestre de 2021 pueda caracterizarse como moderadas si se considera que el nivel del gasto público y de la base monetaria en términos reales son históricamente bajos. Aún sin omitir las dificultades derivadas del contexto y de la herencia recibida, la política económica no parece constituirse, por lo menos hasta el momento, como el vehículo

de la recuperación económica tras la profunda crisis que azotó a la economía argentina.”<sup>4</sup>

Para una posición heterodoxa, la reactivación iniciada a fines del 2020 vuelve a chocar con la misma piedra en otras oportunidades, ya que sin poner retenciones a la exportación agroexportadora y dejar el Banco Central con las microevaluaciones, el *crawling peg* que mantiene competitivo el tipo de cambio, se seguirán pagando salarios devaluados y sin desdoblamiento de precios internacionales e internos mediante retenciones, se irá a un escenario de paulatino aumento de la pobreza (ya llegó al 42%) con ingresos de \$60.000 para no ser pobres, cuando la mayoría oscila en los \$45.000. Para esta posición “se debería frenar con la constante devaluación de nuestra moneda”. Ya la hizo el gobierno de Cambiemos cuando ajustó el tipo de cambio entre fines de abril y fines de julio de 2018 en un 100%. Por el contrario, lo que se requiere es recuperar el valor del peso. Porque la inflación en la Argentina actual, principalmente, reflejaría el poder de los grandes formadores de precios”, y –como diría Palma– disciplinar a la burguesía. Pero es también un camino difícil el de confrontar nuevamente con un sector del campo que se muestra irreductible y amenaza con medidas movilizatorias del tipo de la 125, al mismo tiempo que el gobierno observa que se disparan las curvas del COVID-19 en el AMBA, cuando trabajadores de la salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires denuncian que las cifras de ocupación de las terapias

---

3 Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). *Síntesis del Informe de coyuntura*, núm. 35, abril de 2021.

---

4 Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA). *Síntesis del Informe de coyuntura*, núm. 35, abril de 2021.

5 Rovelli, H. (2021). Adónde va la Argentina. Urge frenar la constante devaluación, la primarización de la economía y el ajuste al consumo. *El Cobete a la Luna*. Buenos Aires, 25-04-21. Disponible en: <https://www.elcoheteealaluna.com/adonde-va-la-argentina/>

intensivas difundidas por el gobierno porteño “están armadas a la baja” y reclaman sobre la sobreexigencia a la que se ven sometidos por los contagios y avanza una judicialización que apunta a un gobierno de los jueces. El escenario político entra en una suerte de “tormenta perfecta”: de alta conflictividad política entre el gobierno nacional y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que no acata el DNU para disminuir la circulación y la educación presencial– y la oposición que en general se mantiene reactiva, negacionista, defensora de libertades individuales y contraria a medidas más duras para bajar la curva, donde la actividad escolar presencial es tomada como bandera de lucha irredenta para esta derecha posmoderna. Es “una tormenta perfecta” cuando faltan camas y oxígeno en el AMBA, cuando hay que negociar con los proveedores de oxígeno y cuando nos encontramos ante la necesidad de ampliar espacios clínicos y de negociar con otros laboratorios.

Así las cosas, la macroeconomía se enfrenta a una difícil decisión sobre el rumbo a tomar. Si, de acuerdo al ala dura, se busca definir con mayor firmeza la soberanía del Estado en la relación con el sector agropecuario y exportador de la soja y dar mayores posibilidades a que aumente el mercado interno y los salarios, los aumentos de los servicios públicos, así como posicionarse de otra forma sobre la concesión de la hidrovía, la otra ala señala que en este momento el gobierno debe privilegiar la lucha contra la pandemia, poner el foco principal de sus fuerzas en no abrir otros frentes conflictivos como sería con el campo, puesto que se sumaría a la disidencia urbana y cuidar la economía real. De hecho, las nuevas restricciones acentuarán la heterogeneidad de la crisis: los servicios se van a encontrar mucho más expuestos que los bienes. Vencer al virus no es fácil, no se trata sólo de una decisión de economistas ni de epidemiólogos es una decisión política porque estamos en una situación

sanitaria límite<sup>6</sup>. Si el gobierno nacional no logra controlar la curva del COVID-19 en el AMBA y en otras provincias, no peligra solamente la saturación del sistema médico –con todo lo desastroso que ello significaría para la salud pública–, sino que también impactaría en los índices de crecimiento que pueden desaparecer o esfumarse y en sus mismas posibilidades políticas. Además, sería un argumento central para la derecha posmoderna, negacionista y destituyente pudiendo así atribuirle todo el problema y la responsabilidad del fracaso de la política antipandémica al gobierno actual.

Asimismo, en situaciones de descontrol, ¿quién invertirá en un clima de desborde del COVID-19 e incertidumbre de esa naturaleza? Se desarmarían proyectos de inversión y luego tendría que empezarse desde cero. De modo que la posición dura estaría más cerca de una ética de los principios, que de una ética de la responsabilidad la cual velaría por los resultados o por las consecuencias finales de las decisiones a tomar. Lo cierto es que la política en circunstancias dilemáticas como las actuales tiene mucho que decir en las estrategias de crecimiento económico de países bajo la segunda ola. Esto es también válido para otros países de América Latina. Con una profunda crisis económica heredada y con un discurso opositor como el mencionado, el actual Presidente de las y los argentinos, Alberto Fernández, debe enfrentar la peor pandemia en cien años. “En la dicotomía entre economía y salud elige, sabiamente, la salud. No sólo por motivos éticos; sino porque quienes apostaron por la economía ignorando al virus no tuvieron resultados positivos: Trump perdió la reelección,

---

6 Para este tema, véase García Delgado, D. (2020). *Estado, Sociedad y Pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Bolsonaro, Piñera, Duque, entre otros, tiene su futuro electoral comprometido.”<sup>7</sup>

\*\*\*

Sin lugar a dudas, se trata de decisiones difíciles en sociedades complejas. Es por ello que hemos decidido dedicar el *dossier* de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la agenda de temas y de políticas públicas de reactivación económica.

En ese sentido y, en primer lugar, el investigador Martín Burgos incorpora, además de los ya mencionados elementos, otros novedosos para el análisis de “la tormenta perfecta”. El autor evalúa hasta qué punto la agenda de desarrollo tiene que modificarse teniendo en cuenta la pandemia y la agenda de desarrollo que se abre en la pospandemia, cuáles son los cambios que parecen haberse cristalizado en la forma de producir y de consumir, poniendo el eje en el teletrabajo y los trabajadores de plataformas (App) como posibles vectores de cambios societales de relevancia, con una mayor heterogeneidad en las relaciones laborales, una mayor desterritorialidad del capital y una crisis de lo urbano.

En segundo lugar, Juan Santarcángelo, Juan Manuel Padín y Cecilia Vitto reflexionan acerca de los desafíos que enfrenta el sector manufacturero en la Argentina, teniendo en cuenta los limitantes que encontró su desarrollo en la posconvertibilidad entre los años 2003 y 2019 y la necesidad de resolver cuestiones estructurales pendientes adoptando, al

mismo tiempo, políticas específicas a efectos de abordar los múltiples retos que se presentan en la actualidad, en un contexto internacional que dista fuertemente de aquel que enfrentó durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado (1930-1976).

En tercer lugar, Alberto Müller y Juan Manuel Campana parten de la premisa de que el país no ha acertado en sus diferentes intentos de lograr un patrón de crecimiento sostenible y equitativo. Los autores desarrollan un ejercicio de planificación económica que apunta a evaluar comparativamente diversas opciones en cuanto al perfil de especialización que podría adoptar la trayectoria posible de la economía argentina, examinando su sostenibilidad. El análisis que los autores ofrecen se organiza a partir de un modelo de elaboración propia basado en la matriz insumo-producto de la economía argentina.

Por su parte, Eugenia Aruguete nos propone pensar la crisis de balanza de pagos que sobrevino en nuestro país tras un nuevo ciclo de sobre-endeudamiento, así como el acuerdo y la reestructuración exitosa alcanzada por el Gobierno nacional en 2020, en un escenario de restricción de financiamiento, inestabilidad macroeconómica y shock global por la pandemia del COVID-19.

En quinto lugar, Germán Pinazo y Mariano Arana analizan los principales cambios regulatorios y sus consecuencias en materia de movimiento de capitales, prestando especial atención a la incidencia sobre la cuestión de los cambios regulatorios en materia de comercio exterior. Los autores realizan una síntesis de varias resoluciones de distintos organismos que inciden en materia de regulación sobre movimientos de capitales y comercio exterior. En su artículo de investigación sostienen que la Argentina pasó de ser uno de los países con mayores regulaciones del mundo, tanto a la entrada como a la salida de capitales entre 2015 y 2019, a ser uno de los países con me-

---

7 Laguado Duca, A. (2021). *Artículo de coyuntura: La derecha y el virus. Acerca de las restricciones a la circulación pública*. Sitio Web del Área Estado y Políticas Públicas. Buenos Aires: FLACSO Argentina. Disponible en: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/2021/04/28/la-derecha-y-el-virus-acerca-de-las-restricciones-a-la-circulacion-publica/>

nores regulaciones, incluso cuando se lo compara con los países más ricos y “estables” del planeta.

Y este *dossier* finaliza presentando los aportes de María Pía Garavaglia, quien nos propone analizar el rol del Estado en las economías digitales a partir de una mirada a nuevas formas de empleo en la Argentina. Para ello, la autora toma como caso de estudio la regulación del servicio doméstico y su impacto en las plataformas de referencia cuyo creciente acceso a los derechos laborales demuestran la importancia de la política pública para reducir la desigualdad en el mercado laboral.

\*\*\*

Sin lugar a dudas, el *dossier* que presentamos en este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* es tan relevante como actual. La agenda de políticas de reactivación económica abre un plexo interpretativo a las principales dimensiones de análisis que le son propias. Este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación del profesor-investigador Martín Burgos. Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores cuyas contribuciones componen este *dossier*, a quienes a su vez agradecemos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la excepcionalidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Mariano Arana, Eugenia Aruguete, Juan Manuel Campana, María Pía Garavaglia, Alberto Müller, Juan Manuel Padin, Germán Pinazo, Juan Santarcángelo y Cecilia Vitto. Y a Marcia Barroso Fontes, Evandro Camargos Teixeira, Horacio Cao, Jimena Caravaca, Aníbal David Cuenca López, Daniel D’Eramo, Claudia Jorgelina Daniel y Clarisa Inés Fernández por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Final-

mente, agradecemos también a Silvana Melisa Herranz por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

**Daniel García Delgado**  
*Buenos Aires, abril de 2021*



*DOSSIER:*

**Agendas de Políticas de  
Reactivación Económica en  
América Latina y en la Argentina.**

---

Coordinador: Martín Burgos



# Argentina 2020: *El desarrollo económico en tiempos de pandemia*

Argentina 2020:  
*The economic development in time of pandemic*

Por **Martín Burgos\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2021.

**Fecha de Aceptación:** 19 de abril de 2021.

## RESUMEN

Este artículo de investigación se propone evaluar la agenda de desarrollo ante la pandemia. Para ello, se realiza un análisis económico de lo ocurrido en el primer año de gobierno peronista en la Argentina signado por una difícil situación en todos los sectores y los efectos de la COVID-19. Al estar ambos relacionados, se empieza con una revisión de los datos comparativos del impacto de la pandemia sobre la Argentina y América Latina durante 2020, destacándose el continente por ser uno de los más afectados en el mundo. En ese contexto, analizamos los problemas macroeconómicos heredados y las políticas económicas aplicadas, con muchas tensiones y problemas para resolver. Esta discusión macroeconómica es un punto de partida para debatir la agenda de desarrollo que se abre en la pospandemia, y que enfocamos a través de los cambios que parecen

haberse cristalizado en la forma de producir y consumir, poniendo el eje en el teletrabajo y los trabajadores de plataformas (App) como posibles vectores de cambios societales de relevancia, como una mayor heterogeneidad en las relaciones laborales, una mayor desterritorialidad del capital y una crisis de lo urbano. En la última sección, proponemos ejes para el desarrollo económico que retomamos varios de los proyectos en marcha, poniendo el acento sobre la articulación de los sectores existentes como fundamento para lograr el desarrollo.

**Palabras clave:** *Desarrollo Económico, Pospandemia, Teletrabajo, Consistencia Macroeconómica.*

## ABSTRACT

This work aims to evaluate the development agenda in the face of the pandemic. An economic analysis is carried out of what happened

---

\* Licenciado en economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales de París, Francia. Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes. Coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación. Correo electrónico: martinburgosz@gmail.com

in the first year of the Peronist government in Argentina, marked by a difficult situation in all sectors and the effects of COVID-19. As both are related, we begin with a review of the comparative data on the impact of the pandemic on Argentina and Latin America during 2020, highlighting the continent as one of the most affected in the world. In this context, we analyse inherited macroeconomic problems and applied economic policies, with many tensions and problems to solve. This macroeconomic discussion is a starting point to debate the development agenda that opens in the post-pandemic, and that we will focus on through the changes that seem to have crystallized in the way of producing and consuming, putting the axis on telework and workers platforms (App) as possible vectors of relevant societal changes, such as greater heterogeneity in labor relations, greater deterritoriality of capital and a crisis of the urban. In the last section, we propose some axes for economic development that take up several of the ongoing projects, emphasizing the articulation of existing sectors as a basis for achieving development.

**Keywords:** *Economic Development, Post-pandemic, Homeworking, Macroeconomic Consistency.*

## Introducción

El ciclo de fuerte crecimiento sobre la base de los recursos naturales y la mejora de la distribución del ingreso que vivió América Latina en los primeros años de los años 2000 parece cerrarse desde 2013. Los gobiernos neoliberales que surgieron desde entonces no han podido resolver los problemas que habían enfrentado sus antecesores progresistas y, en muchos casos, se agravaron las crisis económicas transformándose en crisis políticas e institucionales que en algunos casos alcanzaron gran magnitud. En ese escenario, el impacto económico de la pandemia en 2020 fue severo y ha mostrado los dramas estructurales de nuestro continente que suelen ocultarse: la falta de infraes-

tructura sanitaria, la existencia de una enorme masa de trabajadores sin cobertura social ni acceso a la salud, y la dependencia económica de los recursos naturales tanto en lo fiscal como en el sector externo. Sin dudas, América Latina ha sido el continente más afectado por la pandemia en términos económicos y sociales, pero también en términos sanitarios, y la perspectiva de recuperación que se abre para 2021 aparece condicionada por el devenir de la pandemia. En el caso argentino, la pandemia se superpuso a una crisis económica violenta que terminó en la derrota electoral de Macri. El nuevo gobierno asumido en diciembre de 2019 tuvo la ardua tarea de revertir la situación social y económica heredada y relanzar las perspectivas de desarrollo en un contexto internacional y regional incierto, con el cierre de los mercados financieros, falta sistemática de divisas y la caída de la economía mundial por la pandemia y sus impactos locales. Esta recuperación debe convivir con las implicancias de la “nueva normalidad” y los posibles cambios de costumbres, de los cuales desconocemos su profundidad y duración. Entre los cambios queremos destacar el surgimiento de formas de trabajo que estaban latentes y fueron potenciadas por las restricciones a la circulación como el teletrabajo o los trabajos de plataforma (App). Estos nuevos aspectos contienen los posibles gérmenes de cambios societales muy fuertes que pueden afectar las relaciones laborales y la dinámica del capitalismo a largo plazo, con efectos sociales potencialmente negativos. Por lo tanto, la Argentina se encuentra en una coyuntura donde debe afrontar dos drásticas modificaciones: un cambio en el régimen de acumulación que implica el cambio de gobierno y afecta las formas de funcionamiento de los sectores económicos. Y, por otro lado, los cambios en la forma de planificar la producción de bienes y servicios de las organizaciones públicas y privadas derivada de las restricciones pandémicas.

En estas circunstancias difíciles es necesario volver a abrir la agenda para la reconstrucción económica, que tome en cuenta los problemas que han sido muy visibles al calor de la pandemia y algunos de los grandes desafíos que dejó el gobierno de Mauricio Macri. En la primera sección, pondremos a la Argentina en la perspectiva continental, para poder mostrar las dinámicas previas a la pandemia luego de un lustro muy complejo para todos los países latinoamericanos. Sobre esa realidad económica y social la llegada de la pandemia terminó siendo desastrosa para el continente en su conjunto, tanto en lo económico como en lo sanitario. Sin poder determinar aún causalidades, la descripción del contexto resulta necesario para una mayor comprensión de los problemas económicos argentinos y poder elaborar una agenda para el desarrollo pospandémico.

En la segunda sección, daremos una perspectiva sobre el nuevo régimen de acumulación implementado en diciembre de 2019. Entendemos un régimen de acumulación en los términos de la Teoría de la Regulación francesa, lo que implica que no existe una panacea como a veces se plantea desde la epistemología de los modelos económicos. Un régimen de acumulación nace, madura y fallece, producto de las contradicciones que las distintas regulaciones económicas tratan de “emparchar” hasta que encuentra su fin en una crisis más o menos abierta (Boyer, 2015). Eso implica que en el marco de un régimen de acumulación más consistente que el anterior, buscaremos indagar en sus límites y alcances para poder anticipar los problemas que puedan surgir.

Ese análisis macroeconómico es un punto de partida para discutir la agenda de desarrollo que se abre en la pospandemia, que es el objeto de las últimas dos secciones. La primera de ellas se dedicará a los cambios que parecen haberse cristalizados con la pandemia en la forma de producir y consumir, poniendo el eje en el teletrabajo y los trabajadores de plataformas (App) como posibles vectores de cam-

bios societales de relevancia, como una mayor heterogeneidad en las relaciones laborales, una mayor desterritorialidad del capital y la crisis de lo urbano. En la última sección proponemos unos ejes para el desarrollo económico que retoman varios de los proyectos en marcha en los Ministerios de Economía y de Desarrollo Productivo entre otros, poniendo el acento sobre la articulación de los sectores existentes como fundamento para lograr el desarrollo.

## 1- Panorama latinoamericano

El impacto de la COVID-19 en América Latina fue muy fuerte dado que los niveles de Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) de los países se redujeron sustancialmente, mientras que los decesos fueron importantes en todos los países más allá de las políticas llevadas adelante (mayor o menor restricción a la circulación e incremento de camas hospitalarias). El informe de perspectiva mundial del FMI de enero 2021 mostraba muy bien el impacto de la pandemia en los diferentes continentes, en el cual las “economías avanzadas” (los Estados Unidos, Europa occidental, Japón) tuvieron un descenso de -4,9% mientras que el PIB mundial lo hacía en -3,5%. La situación de América Latina fue peor aún, con una caída de -7,4% mientras que las economías asiáticas son las que (una vez más) mejor enfrentaron la crisis (-1,1%). El FMI también vaticina que estas economías asiáticas serán las que seguramente traccionen el crecimiento mundial en 2021 (+8,3%) y 2022 (+5,9%), mostrando el nivel cada vez más predominante que ese continente empieza a tener sobre la economía mundial (FMI, 2021). Mientras tanto, para América Latina, se considera que los próximos años serán de recuperación, pero a un ritmo menor que el promedio global, lo que implica una reducción del peso del continente en el PIB mundial al salir de esta crisis.

Dentro del continente, el impacto de la pandemia en el PIB fue desigual: mientras que Perú (-12%) y la Argentina (-10,4%) fueron

los países más afectados, México (-8,5%), Colombia (-7,9%) y Chile (-6,3%) se encuentran en una posición intermedia y Brasil (-4,5%) parece haber sido el que mejor desempeño económico tuvo entre los países más relevantes en términos económicos (FMI, 2021). Estos datos no tienen una relación estadística clara con las políticas de restricción a la circulación tomada por los gobiernos, ya que en todos sufrieron enormes pérdidas humanas. Para tomar un caso, en el ranking de muertos/100 mil personas, Brasil y Perú eran los que peor resultados tenían desde el inicio de la pande-

mia, y se encuentran en las antípodas del ranking de caída del PIB 2020.

Los últimos datos del monitor fiscal del FMI nos muestran que los paquetes de estímulos fiscales también fueron dispares entre países, destacándose Bolivia (15,8% sumando gasto público y créditos), Perú (15%), Brasil (14,5%), mientras que Chile (10%), Colombia (9,8%) se encuentran en un punto intermedio y la Argentina (5,7%) y México (2%) más rezagados. De nuevo, si bien parece que un mayor estímulo fiscal y crediticio parece morigerar las caídas del PBI, los casos de Perú o de Colombia nos lleva a matizar esa hipótesis.

Países	Caída del PIB	Estímulo fiscal y crediticio	Muerte por 100 mil habitantes (25/02/2021)
Perú	-12,0%	15,0%	141
Argentina	-10,4%	5,7%	115
México	-8,5%	2,0%	144
Colombia	-7,9%	9,8%	119
Chile	-6,3%	10,0%	107
Brasil	-4,5%	14,5%	118

**Fuente:** FMI y John Hopkins University. Los datos de Perú, México y Brasil pueden estar subestimados según cálculos no oficiales (The Economist, 2021). Según esos datos, Perú tuvo a lo largo de 2020 un total de 355 muertos por 100 mil habitantes y México 257.

En la comparación entre continentes, Asia pudo lograr el objetivo primero que es contener la cantidad de muertes por millón de habitantes. En contraste, los resultados de Europa occidental parecen mostrar que, a pesar de tener los mejores sistemas de salud del planeta, no pudieron evitar períodos de colapso

de las camas de Unidad de Terapia Intensiva (en adelante, camas UTI). Esto pareciera indicar que el objetivo de minimizar la cantidad de muertes no depende solo de la calidad del sistema sanitario sino de otros elementos so-

ciales y políticos más profundos<sup>1</sup>. A nivel latinoamericano, la heterogeneidad sigue siendo una constante: la alternativa de confinamiento obligatorio que inicialmente se utilizó en la Argentina con buenos resultados en términos sanitarios mostró sus límites políticos y económicos y se terminó flexibilizando la circulación de personas. Como resultado final, la cantidad de muertos por millón de habitantes en la Argentina a febrero 2021 era similar a la de Perú o Brasil, países que adoptaron políticas más liberales frente a la pandemia. Por lo tanto, resulta complejo sacar conclusiones apresuradas sobre la eficiencia de las políticas sanitarias dado las numerosas dimensiones que la misma acarrea (García Delgado, 2020).

A diferencia de Asia, Europa y América no pudieron evitar fuertes pérdidas humanas, y por lo tanto un objetivo sanitario secundario fue evitar el colapso del sistema de atención hospitalario, que se puede medir a través del indicador de las camas UTI. En ese esquema, los resultados de la Argentina terminaron siendo mejores que los de otros países del continente e incluso mejor que algunos de Europa occidental. El confinamiento iniciado en marzo de 2020 fue de los más tempranos del continente con el objetivo de preparar el sistema sanitario para recibir los contagiados. De esa manera se logró sumar 3500 camas UTI al sistema público de salud (incrementando 41% las camas existentes hasta ese momento), 4000 respiradores (incremento de 66%) y la construcción de 12 hospitales modulares, mostrando el esfuerzo que realizó el gobierno para enfrentar la pandemia, que se tradujeron en buenos indicadores de ocupación de camas

UTI (Ministerio de Economía, 2020). Si bien el parámetro de ocupación de camas UTI podría haber sido más explícito y menos contestado por el sistema político local, también es cierto que la política sanitaria debía atender las tensiones que ella misma provocaba en el seno de la sociedad.

En todo caso, estas interpretaciones no pueden obviar la dificultad de tomar decisiones de gestión tan importantes sin tener antecedentes del fenómeno sanitario que puedan servir de guía para la política pública. Por otro lado, exponen las dificultades estructurales con las cuales venía lidiando cada uno de los países, poniendo en el debate público temas importantes como los sistemas de salud y de educación dejados de lado en un contexto de ajuste que propiciaron los gobiernos neoconservadores en los últimos años.

En la década 2010-2019, la heterogeneidad en las trayectorias de crecimiento entre los distintos países era marcada, con la Argentina y Brasil casi estancados desde 2013, mientras que otros países (Chile, Perú) lograron darle continuidad a su crecimiento a pesar de la caída de los precios de los *commodities* de 2014. Esta última década, que se desarrolló en un marco continental de inestabilidad institucional grave en varios países (casos de Brasil, Bolivia, Perú, Venezuela, aunque por distintas circunstancias), y de enormes descontentos con las instituciones heredadas (Chile), fueron propicias para el regreso de las derechas con sus distintas tonalidades. No obstante, los cambios de políticas económicas tomadas por esos gobiernos orientados a una mayor desregulación y apertura comercial no modificaron las tendencias generales posteriores al 2010 de reducción del crecimiento económico.

Más allá de las diferencias en el crecimiento del PIB, la totalidad de los países de Sudamérica han visto caer sus exportaciones entre 2011 y 2019. Brasil sufrió una caída de 14%, Chile de 17%, la Argentina de 26%, mientras que en Perú la caída fue casi irrelevante pasan-

1 En ese sentido varios análisis en clave foucaultiana marcan la diferencia entre la sociedad asiática disciplinaria que logró resolver las urgencias de la pandemia y el liberalismo occidental que muestra todas sus dificultades (Han, 2020).

do de 46 mil millones de dólares en 2011 a 45 mil millones en 2019. El caso de México demuestra una dinámica distinta por su relación con Estados Unidos, por lo que sus exportaciones, crecieron de 349 mil millones de dólares en 2011 a 460 mil millones en 2019. Por lo tanto, pareciera que la caída en las exportaciones de los países de Sudamérica no es un elemento suficiente para explicar las trayectorias de crecimiento del PIB, si retomamos una discusión clásica del estructuralismo latinoamericano y formalizada en la ley de Thirlwall. En ese sentido, la balanza comercial ya no se presenta como un freno al crecimiento ya que las divisas necesarias pueden provenir de otras fuentes como el endeudamiento externo o las inversiones directas o financieras (Abeles, Pérez Caldentey, & Valdecantos, 2018) (Chena & Biscay, 2019). Este proceso de globalización financiera que afecta el mundo desde los años setenta, lo hace en América Latina bajo la forma del endeudamiento externo y la fuga de capitales, entendida como dolarización de los activos de los residentes de un propio país (Gaggero, Rua, & Gaggero, 2013) (Malic & Mareso, 2015).

Este proceso de endeudamiento tuvo durante los años ochenta un dramático desenlace con el default generalizado y la destrucción de las monedas locales, muchos países latinoamericanos teniendo que cambiar la denominación de sus monedas (el caso argentino y brasileños son ejemplos de ello). En los años noventa, la financiarización permitió a algunos países consolidar un proceso político neoliberal que ofrecía estabilidad monetaria a costa de un empeoramiento de la distribución del ingreso y la venta de activos públicos a manos de empresas privadas. Luego de cierto crecimiento económico durante el primer quinquenio de los años noventa, esta década también terminó en crisis generalizada del continente que adoptó distintas formas: desde la devaluación del Brasil a las revueltas populares en la Argentina, Ecuador o Bolivia (Ferrer,

2012). El *boom* de los *commodities* de los años 2000 ayudó a resolver muchas situaciones económicas difíciles y lograr un mayor grado de autonomía en las decisiones nacionales, simbolizado en el pago al contado de las deudas contraídas con el FMI de Brasil y la Argentina en 2005. A partir de entonces, el mayor control sobre el presupuesto local y la bonanza económica permitió una mejora de las condiciones de vida de la población y potenciar los sistemas de salud, educación y seguridad social mediante inversiones y mejora en los accesos.

Las inversiones en los servicios de salud que se realizaron en esos años son las que se pusieron a prueba con la pandemia, ya que a partir de 2014 el ciclo económico y político se revirtió, volviendo en la agenda las políticas de ajuste y endeudamiento que afectan en primer lugar al sector público pero que impacta también en el sector privado (Burgos & Malic, 2017).

## **2- La Argentina: el objetivo de consistencia macroeconómica**

En el caso argentino, la pandemia se sumó a los numerosos problemas económicos y sociales heredados del gobierno de Mauricio Macri, que fue el que peores resultados obtuvo en el continente en 2018 y 2019 a pesar de asumir con las mayores expectativas de parte de las grandes potencias mundiales. El problema principal fue sin lugar a dudas el proceso de endeudamiento y fuga de capitales, que llevó a la implosión del régimen de acumulación en 2018 y las posteriores devaluaciones que terminaron en una inflación record (53,8% en 2019). El pago de la deuda a los fondos buitres en marzo de 2016 fue la señal de largada para el endeudamiento externo público y privado más importantes en la historia del capitalismo mundial. En paralelo, la flexibilización total de la compraventa de dólares para todo tipo de actores económicos hizo que la fuga de capitales se disparara a niveles insólitos poniendo en jaque la macroeconomía, como

lo menciona un informe posterior del Banco Central (BCRA, 2020).

Si bien la inflación era un problema económico serio hasta entonces, esta no tuvo los impactos sociales que tendría con el gobierno de Macri con incremento de las tasas de desempleo (9,7% en el tercer trimestre 2019) y reducción de los salarios (18% entre 2016 y 2019) que representaron un retroceso de más de una década en esos rubros (Ministerio de Economía, 2020). Pero tal vez el problema más importante fue el caos económico en que se encontró la sociedad, donde los “desaciertos” macroeconómicos terminaron afectando gravemente las decisiones de inversiones, consumo y ahorro. En particular, la política monetaria demasiado rigurosa generó una falta de liquidez patente durante el año 2019 que castigó a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs). Ese rigor contrastaba con una política cambiaria demasiado laxa que permitía la salida de capital y la compra de dólares para ahorristas. Estos esquemas terminaron afectando gravemente el sistema bancario que sufrió la peor salida de depósitos en dólares desde 2001.

Por el lado fiscal, las medidas de ajuste de gastos en distintos rubros como salud, educación, y haberes jubilatorios nunca pudieron lograr el objetivo de equilibrio fiscal ya que por otro lado se reducían los impuestos a las exportaciones y a los bienes personales. De esa forma, los ingresos por recaudación se fueron reduciendo más rápidamente que los gastos lo que amplió el déficit fiscal. Además, la cuestión se empezó a agravar en 2018 cuando la crisis afectó la actividad económica y por lo tanto se reducía la recaudación por IVA y ganancias (de carácter pro cíclicos), los pilares impositivos en la Argentina.

La vuelta a los préstamos del FMI en 2018 fue, sin lugar a dudas, uno de los hitos económicos del gobierno de Macri. Con el préstamo más importante de la historia del organismo multilateral (57 mil millones de dólares ini-

cialmente) se reanudaba una relación de subordinación que implica la pérdida de grados de autonomía de la política pública que será duradera ante la evidencia de que esa deuda es impagable en los términos acordados por el gobierno.

Paradójicamente, como resultado de dos años de recesión el gobierno tuvo que volver a medidas de las cuales habían abjurado durante la campaña presidencial como son el restablecimiento de las retenciones a las exportaciones para mejorar la recaudación en 2018 y la reimplementación de la restricción a la compra de dólares (llamado “cepo”) para poder morigerar la salida de capitales en 2019. Al final de cuentas, la crisis fue la más importante y duradera desde 2001, y fue causado principalmente por la abrupta apertura financiera. Si bien el problema fiscal se sumó a los malos resultados, este aparece como un problema derivado de la apertura financiera y la contracción de la economía. De hecho, fue notable el abandono del discurso del “gradualismo fiscal” en 2019, año en el que el gobierno llevó adelante un violento ajuste en el gasto que le permitió reducir el déficit fiscal en un marco de crisis terminal.

El gobierno de Alberto Fernández que asumió en diciembre de 2019 se propuso la tarea de reconstruir el país sobre la base de una herencia muy compleja en varios planos: una macroeconomía inconsistente, una deuda concentrada en el corto plazo que afectaba el sector público y el sector privado, la dolarización de hecho de los contratos, un préstamo impagable del FMI, una demanda por el piso debido a la reducción de los salarios y del ajuste presupuestario, un desempleo de dos dígitos, el cierre de 25.000 empresas, una falta de liquidez en la economía que se agravaba por la falta de pago del Estado a sus proveedores, el total desbalance de los precios relativos y de la estructura de tasas de interés que permitía ganancias financieras muy importantes.

La tarea primordial en los primeros meses fue relanzar la economía sobre la base del

incremento de impuestos progresivos (retenciones a las exportaciones, Impuesto PAIS y bienes personales) y una mejora económica para los sectores más vulnerables (Tarjeta Alimentar, bono para los jubilados y beneficiarios de la AUH entre otros), en una difícil manobra que intentaba cuidar los excesos fiscales y monetarios. Resulta difícil pensar que esos elementos fueran suficiente para lograr el crecimiento económico en 2020 en ausencia de pandemia, y existía el peligro de una continuidad de la recesión y en consecuencia un incremento del déficit fiscal por sus efectos negativos en los impuestos procíclicos como el IVA y ganancia.

El segundo gran paso para la salida de la crisis fue la negociación con los acreedores privados, en un canje que resultó exitoso y a partir del cual el Ministro de Economía, Martín Guzmán, fue ganando cada vez más poder en el seno del equipo económico. Este canje de la deuda pública nacional allanó el camino para las negociaciones de los bonos provinciales y las deudas de las grandes empresas.

El confinamiento que adoptó el gobierno desde marzo 2020 tuvo efectos económicos y fiscales muy importantes y a partir de entonces se abre una segunda etapa de la política económica. Por primera vez vivimos una reducción de la oferta y de la demanda a la vez por la restricción a la circulación de personas y la caída de los ingresos. Ese fenómeno único implicó graves problemas laborales con anomalías notables (la caída de la tasa de actividad entre otras) con implicancias sociales desastrosas como son la suba del desempleo y de la pobreza (CEPAL, 2020).

El esfuerzo fiscal del gobierno para paliar esa situación modificó drásticamente los planes iniciales y generó una serie de políticas de gran amplitud (entre las que se destacan el IFE y el ATP) orientada a sostener el ingreso de las familias y asumir una parte de los costos de las empresas. No obstante, quedó claro que la economía argentina bajó otro escalón desde lo

productivo (cerrándose otras 20 mil empresas en 2020) y desde lo social (alcanzando 42% de pobreza en el segundo semestre) que ponen en tensión un sistema político obligado a dar respuestas en un contexto que lo supera.

Seguramente la pandemia implicó modificar lo que estaba planeado, pero también generó una oportunidad ya que la caída de la actividad generó un ajuste de las importaciones que permitió darle aire al sector externo, y por otra parte el incremento del gasto público permitió volver a monetizar una economía que estaba con muchos problemas de liquidez a través de préstamos blandos y una fuerte emisión monetaria.

En ausencia de una puja distributiva importante, por el atraso de las negociaciones de convenios colectivos de trabajo, el congelamiento de las tarifas y de los alquileres, se puede afirmar que la inflación de 2020 (36,1%) es en gran parte una inflación de origen cambiaria. Eso remite al debate sobre la política monetaria oficial de *crawling peg* que implica una continua depreciación del tipo de cambio oficial con el objetivo de lograr un tipo de cambio real alto y estable para garantizar competitividad, siguiendo la tradición heterodoxa del CEDES.

La política de tipo de cambio real oficial alto trae aparejado numerosos problemas como el arrastre que tiene sobre la inflación, dado que los precios se encuentran alineados con la moneda estadounidense. Si esa hipótesis se verifica es de esperar que el crecimiento de 50% en el tipo de cambio oficial (el tipo de cambio oficial estaba en 60 pesos por dólar en diciembre 2019 y un año después estaba en 90 pesos) termine en un incremento similar de precios, aunque este pueda estar más dilatado en el tiempo a consecuencia de la fuerte caída de la demanda que significó la pandemia.

Asimismo, se le dio continuidad a la restricción a la compra de dólares tomada en los últimos días del anterior gobierno, a pesar de la suba de la brecha entre tipo de cambio ofi-

cial y los paralelos. La gestión de esos tipos de cambio, siempre compleja, trató de ser pragmática sin llegar nunca a la formalización de un tipo de cambio diferencial para los servicios o las finanzas. Los problemas que generaron el tipo de cambio paralelo en 2020 fueron varios: en primer lugar, la existencia de un tipo de cambio paralelo es un incentivo para atrasar la liquidación de las exportaciones y generó numerosas tensiones con las compañías exportadoras de productos almacenables como los granos. En segundo lugar, existe un incentivo para que los importadores adelanten importaciones y que los deudores adelanten pago de deuda, ya que por el fenómeno del *crawling peg* se sabe que el tipo de cambio oficial se incrementará y con ellos la deuda atada al dólar.

A estos fenómenos se sumaron otros como las distintas formas de elusión de la liquidación de divisas (en exportación de servicios, sobre todo) y el fenómeno del adelanto de las exportaciones de granos ocurrido en octubre-noviembre 2019, anticipándose los actores de la cadena a los anunciados incrementos de alícuota a las retenciones a las exportaciones. Todos estos factores contribuyeron para que en un año de gran recesión como el 2020 el superávit del sector externo fuera no tan abultado como debería haber sido.

Sin lugar a dudas, quedan aún muchos cabos sueltos, como la descoordinación dentro de los sectores económicos, donde la capa geológica de distintas políticas públicas de distintos gobiernos, sumadas a las fuertes variaciones en el tipo de cambio (que afectaron las estructuras de costos y los precios relativos) implican un determinado tiempo de reacomodamiento que permita reiniciar las inversiones. El caso del sector hidrocarbúfero es un caso importante en ese sentido, y las divergencias en el seno del gobierno sobre ese tema suele ser interpretada como un factor de parálisis que puede tener impacto macroeconómico.

Sobre ese punto es necesario entender que los sectores económicos deben adaptarse al

nuevo régimen de acumulación que está logrando consistencia y cierta estabilidad a pesar de la pandemia. A su vez, si los sectores económicos logran modificar sus formas de lograr ganancias y la hacen más compatible con el régimen de acumulación, este irá modificándose en una dialéctica necesaria entre los aspectos mesoeconómico y los macroeconómicos. Se podrá tomar el caso del sector automotriz para ser concretos: durante el marcrismo, este incrementó sus importaciones y renovó los acuerdos con Brasil respecto a los intercambios de vehículo (llamado Flex) para poder facilitar esas importaciones. De esa forma, la proporción de automóviles importados sobre el total patentado fue de 54% en 2015 y pasó a 71% en 2019. Esto fue posible porque la disponibilidad de divisas del gobierno anterior por la vía del endeudamiento externo permitía financiar esas importaciones. En la actualidad, continuar con ese esquema de negocios es incompatible con la escasez de dólares y el cierre de financiamiento externo que implicó la crisis de 2018/2019. Eso significa que los esfuerzos del sector para balancear sus importaciones y sus exportaciones deben ser más importantes, y que el gobierno debe estar más atento a la dinámica productiva de cada terminal. A su vez, de mejorar el balance de divisas de cada terminal, la etapa siguiente requiere mejorar las exportaciones para lo cual el gobierno seguramente deberá volver a reconsiderar las retenciones a las exportaciones que le cobra al sector, debido a que estas afectan a la competitividad de ese tipo de industrias.

Más allá de esos asuntos pendientes, también existen debates respecto de las restricciones a la compra de dólares y sus efectos sobre los tipos de cambio paralelos. Como lo mencionó Cecilia Todesca Bocco, la vicejefa de gabinete de Alberto Fernández, las fuertes restricciones a la compra de dólar no son pasajeras, sino que son condición necesaria para una macroeconomía sustentable. La idea de que los ahorros de los argentinos se dolaricen

sistemáticamente pareciera poco razonable cuando los dólares escasean. Y si bien puede surgir una bonanza por el precio de la soja, se la debe tomar como algo pasajero, no como algo definitivo. El peor error sería levantar el “cepo” en esas circunstancias: hay que asumir que como en China, India, México o Brasil, la restricción de compra de dólares para ahorrar es una condición necesaria para fortalecer la moneda nacional.

Entre los desafíos que mantiene el gobierno hacia delante, el sector externo está en una situación muy delicada. El respiro del 2020 debido a la caída de la demanda interna no podrá durar ya que se hace políticamente y socialmente insostenible. Hay que tener una mirada pesimista sobre la posibilidad de incrementar las exportaciones y lograr inversiones extranjeras directas, porque existen varios aspectos a nivel global que parecen no ser auspiciosos para que esto ocurra.

En primer lugar, el mundo está convulsionado y las tensiones estructurales entre los Estados Unidos y China seguirán creciendo, y convierte nuestro continente en territorio en disputa. En efecto, si bien China está dispuesta a financiar enormes inversiones en infraestructura, los Estados Unidos sigue con atención y algunas advertencias ese desempeño. Esto se pudo ver en la Argentina en los casos de las nuevas centrales nucleares o la hidrovía del Paraná, donde grandes empresas chinas han demostrado interés en participar. Esta situación de “veto” estadounidense que reedita la vieja Doctrina Monroe hace más difícil pensar en fuertes inversiones chinas hacia nuestros países latinoamericanos. En segundo lugar, hay una fuerte resistencia interna a las inversiones en minería, en hidrocarburos, en litio, que agrega complejidad a los proyectos en danza y pueden resultar en desplazamiento de esas inversiones hacia otros países, de la misma forma que ocurrió con las pasteras de Botnia en 2005. Por último, la falta de información sobre los tipos de cambios diferencia-

les impide a muchas empresas multinacionales poder presentar planes de negocio consistentes por miedo a tener problemas para retirar utilidades. Esa confusión les impide apreciar las ventajas que este ofrece la herramienta de los distintos tipos de cambio para quien ingrese divisas al país.

El segundo desafío que enfrenta el gobierno es el de la inflación y la distribución del ingreso que tuvieron un año 2020 particular: mientras la inflación bajaba a 36,1% anual, los salarios siguieron cayendo ante la demora en la firma de los convenios colectivos de trabajo y los trabajadores informales perdieron gran parte de sus ingresos genuinos, teniendo que refugiarse en el IFE. En ese contexto, el 2021 ya se avizora como un año de tensiones sociales que podrían generar un incremento del salario real que desborde las previsiones económicas. En un año electoral, una tarea del equipo económico será de mantener a raya la inflación en un contexto de incremento de la demanda y mejora de la distribución del ingreso, incremento de las importaciones, desmejora de la balanza comercial, y la política de suba gradual del tipo de cambio oficial, lo cual parece una tarea compleja.

La tercera cuestión importante es la fiscal. El equipo económico tiene especial cuidado de las cuentas públicas, algo que seguramente se reforzará con la negociación con el FMI. Luego de un año 2020 muy especial que terminó con un déficit fiscal de 6,5% y donde la cuestión fiscal pasó a un segundo plano con la aparición del COVID-19, un objetivo clave del 2021 es recuperar un déficit razonable. Como se vio alrededor del debate sobre la implementación de un IFE 4, existe una discusión sobre cómo recuperar ese déficit razonable, e incluso cual es el nivel razonable del déficit. Se podría interpretar que el incremento del gasto es importante para poder mejorar las variables de la economía real y de ese modo incrementar la recaudación impositiva y el reducir el déficit fiscal. La perspectiva del

equipo económico parece más bien orientarse a cuidar el gasto público como estrategia para mejorar el déficit y morigerar la inflación, lo que puede afectar la velocidad de recuperación económica y la recaudación.

Todas estas discusiones macroeconómicas, muy importantes para la actualidad argentina, son una puerta para pensar en la agenda de desarrollo que requiere el país. En esa agenda, la pandemia no aparece como algo pasajero, sino que abre una discusión importante sobre sus efectos permanentes. Es posible que esta abra una nueva página en la historia económica global, con nuevas condiciones de funcionamiento del capitalismo que se irán reforzando a largo plazo y que requieren cierta renovación de los debates sobre el desarrollo.

### **3- La pandemia y las nuevas formas de trabajo**

En términos de las condiciones de trabajo, el impacto del COVID-19 fue muy doloroso. Como lo indica la CEPAL (2020), la crisis sanitaria generó una masiva pérdida de empleos que se tradujo sólo parcialmente en un aumento de la desocupación. El Coronavirus puso en pausa al capitalismo por lo que nos permitió volver a pensar ciertas relaciones sustanciales que hacen a su funcionamiento, principalmente la circulación de personas, de mercadería y de dinero, y, por ende, nos desafía para pensar los posibles cambios en la condición de vida de la población y la promoción de políticas para mejorarlas.

La restricción a la circulación de personas dio lugar a la aparición a gran escala del teletrabajo, que tuvo un fuerte impacto en las formas de trabajar de las organizaciones públicas y privadas. La ley de teletrabajo votada en la Argentina durante 2020 busca darle un cauce a la realidad que vivieron numerosas empresas que dejaron de pagar alquiler de sus oficinas céntricas para buscar alternativas más flexibles y menos costosas, como el *coworking*, el alquiler temporal de oficina para reuniones

específicas, las redes sociales como forma de comunicarse, entre otros. ¿Será esa una nueva tendencia en el trabajo de clase media de ahora en más? Los primeros estudios nos muestran que hasta 2020 el teletrabajo ocurría en empresas de servicios con pocos gremios (finanzas, servicios empresariales y profesionales) y con trabajadores de altos ingresos (CEPAL XXI, 2020). Esta tendencia parece haberse reforzado en varias empresas de servicios y no será erróneo pensar que le sigan las partes administrativas de las empresas industriales, profundizando la tendencia de *outsourcing* a nivel global.

Si bien hasta ahora no parece registrarse mayores resistencias de los trabajadores a esos nuevos métodos de trabajo, en otras ramas de actividad con mayor nivel de sindicalización (administración pública, enseñanza, salud, comercio) las resistencias pueden ser mayores. En el caso de la educación hay una crítica pedagógica a la implementación del teletrabajo a través de las plataformas virtuales en los niveles de la primaria y la secundaria, aunque ya parece haberse difundido con bastante profundidad a nivel universitario. En salud existe un cuidado de los profesionales a la hora de administrar diagnóstico a distancia, aunque también hay una tendencia de las farmacias a aceptar fotos de recetas y de esa forma flexibilizar las formalidades que requiere el sector.

Gran parte de las ventajas de la ley de teletrabajo es que incorpora numerosas pautas para evitar que se transforme en una nueva forma de flexibilización, como el derecho a la desconexión, derecho a la infraestructura laboral, la protección de datos de los trabajadores y la implementación de acuerdo a las especificidades de cada sector en el marco del convenio colectivo de trabajo, lo que generó rispideces con las cámaras empresarias que criticaron la ley. No obstante, queda claro que les puede resultar muy conveniente a las empresas por el ahorro de alquileres y distintos costos fijos asociados, como los servicios de limpieza,

de secretaría (cada vez más suplido por las redes sociales y los intercambios personales entre personal de jerarquía), además de poner incómodo a los gremios que requieren de un poder territorial para la organización de los trabajadores. Por lo tanto, el peligro latente es que las empresas aprovechen la ocasión para reducir costos en empleados que se consideren superfluos, aprovechando la comodidad de muchos profesionales y oficinistas que pueden mejorar su condición de vida al evitar viajes diarios desgastantes y aprovechar mejor su vida hogareña. Otras posibles víctimas del teletrabajo podrían ser los cuadros medios que coordinan sus equipos de trabajo desde “el despacho”, dado que es posible un futuro de estructura más horizontales para los oficinistas teletrabajando (OIT, 2020)<sup>2</sup>. Por lo tanto, de generalizarse el formato de teletrabajo, es muy probable que esa nueva regulación del trabajo tenga enormes impactos sociales negativos, tanto en un incremento del desempleo urbano como en una polarización aún mayor de los ingresos. También cambiaría mucho la forma de vida de la población al rebalancear su distribución en el territorio, lo que puede hacer repuntar la vida económica (y social) de los barrios. Esas tendencias difíciles de contrarrestar deberán ser objeto de política orientada a mejorar las condiciones materiales del hábitat (en especial ambientes para teletrabajar), mejorar los sistemas de educación y de cuidado barriales, así como mejorar los servicios de conexión digital en las pequeñas ciudades para darle cauce a un reequilibrio poblacional, revertir la tendencia a la despoblación de las ciudades chicas, generar economías de aglomeración y polos económicos alternativos al AMBA en el marco de una planificación urbana.

---

2 Aunque se hable poco, también puede haber una brecha etaria entre los jóvenes (más adaptados a las nuevas tecnologías y redes sociales) y los mayores.

El confinamiento puso de relieve las problemáticas ligadas al tipo de urbanización que tenemos. Si bien las virtudes de las economías de aglomeración que se producen con la acumulación de trabajadores en un determinado lugar (mayor demanda para el comercio, mayor escala de producción fabril, economía de red en los servicios públicos, etcétera) tienen el riesgo de pasar de un punto a partir del cual se producen enormes pérdidas de productividad social, como el tiempo que uno pasa en los transportes públicos y el cansancio que produce el viaje, el hacinamiento, los problemas ambientales y obviamente la posibilidad de una rápida expansión de una enfermedad contagiosa. Todos esos problemas afectan principalmente el AMBA en un país como la Argentina que tiene una particular hipertrofia poblacional comparado a nivel global (33% de la población vive en la megalópolis, mientras que 10% de los brasileños lo hacen en San Pablo, 15% de los franceses en París, 13% de los ingleses en Londres, 5% de los estadounidenses en Nueva York, 20% de los coreanos del sur en Seúl)<sup>3</sup>.

La reorganización de las empresas y de la vida de los trabajadores en relación de dependencia también puede tener enormes consecuencias en los sectores informales que les proveen servicios de forma directa o indirecta, haciendo evidente la brecha digital, informacional e institucional entre ambos sectores. Sería importante que esas brechas sean cerradas por políticas fuertes de inclusión digital e institucional que permitan evitar la generación de una nueva forma de exclusión.

---

3 Es interesante notar que, en la comparación internacional, la Argentina tiene guarismos de concentración poblacional similares a los países de población o territorio muy limitados, como las pequeñas islas. El otro caso particular en el continente es el de Perú, donde 36% de su población vive en Lima.

En ese sentido, los debates sobre la regulación laboral de los trabajadores “de las App” (trabajadores en plataformas digitales bajo demanda) es de los más desafiantes ya que tuvieron una gran legitimidad social durante el confinamiento: al no poder movilizarse la población, lo tenía que hacer la mercadería. Sin dudas, son sectores que deben regularse, pero: ¿podrían sobrevivir esos servicios si se formalizara a los trabajadores bajo el convenio colectivo del sindicato que les corresponde? Si bien la formalización de una relación asalariada es necesaria, puede poner en dudas el negocio de esas empresas que existen porque lograron enmarcar y generar una acumulación de capital sobre la base de una informalidad preexistente y en algunos casos una acumulación financierizada dado que está cotizando en bolsa (en el caso de UBER). En efecto, pareciera que las empresas de plataforma digital (“App”) no son más que la reorganización y concentración del negocio que antes se llamaba “*delivery*”, “*remis*” o “*ferias informales*” bajo una organización empresarial cuya condición de existencia son los salarios bajos<sup>4</sup>. La ventaja que ofrece al trabajador es que le organiza la demanda de forma a que pueda trabajar más intensivamente (al estilo asalariado), aunque el dinero ganado por cada envío es tan bajo que requiere de numerosas horas de disponibilidad, lo que lo emparenta con la situación de los informales. El dilema es que la formalización de esas relaciones salariales bajo convenios colectivos

de trabajo “clásicos” seguramente anularía las ganancias de esas empresas.

La búsqueda de unas relaciones laborales que estén enteramente en blanco y bajo convenio colectivo de trabajo es un objetivo loable para cualquier gobierno que se quiera progresista, pero debemos constatar que la informalidad y el empleo no registrado es desde hace años un componente esencial del capitalismo que se generalizó en América Latina, en Europa, en China, en los Estados Unidos, en el sector privado, pero también en el sector público.

Uno de los debates existentes en el gobierno es si se puede institucionalizar un estatuto para esos trabajos que les permita pautar condiciones de trabajo (vacaciones, régimen de enfermedad y accidentes, libertad de agremiarse, etcétera) por fuera de los convenios existentes, pero proporcionales a estos en función de la cantidad de horas trabajadas. Eso puede generar la implementación de un trabajo “en gris”, sobre el cual el Estado esté informado, no obstante, existe la posibilidad de que ese trabajo en gris se pueda generalizar a otros sectores de la economía y desplazar trabajo en blanco.

El caso típico es el avance de las empresas de entrega por App en el negocio de la logística que debería volverse fundamental en una sociedad donde circula cada vez menos las personas, y donde debería circular cada vez más las mercaderías. En las empresas donde el *delivery* tenga un lugar cada vez más preponderante, la posibilidad de tercerizar ese negocio a través de las App para reducir costos se hará más conveniente<sup>5</sup>.

---

4 La OIT señala que la mayoría de los trabajadores de *delivery* por App lo hacen porque no consiguieron otro empleo (Mourelo, 2020). Debe señalarse además que el perfil de los trabajadores de App es distinto al informal “clásico” de los barrios populares, ya que es inmigrante (76% del total) y con secundario completo (55,6%) o universitario (28,3%) en gran parte.

---

5 Un reciente informe de la OIT muestra que fueron proliferando los trabajadores de plataforma en rubros geográficamente dispersos como traductores, recopilación y procesamiento de datos o transcripción de videos (OIT, 2021).

Lo vemos, esa nueva informalidad funcional a la acumulación de capital de un grupo de empresas es una realidad con la cual habrá que convivir, pero que crecen sobre numerosos problemas de desempleo e informalidad pre-existente. Es posible que para un trabajador informal “clásico”, trabajar para una empresa de App se entienda como un progreso personal e implique un nuevo tipo de subjetividad. ¿El Estado debe acompañar esa subjetividad con políticas públicas que enmarquen las nuevas formas de trabajo? ¿Existe un riesgo importante de reducir el empleo formal en favor de un empleo “en gris”? El propio planteo de estas preguntas, que vuelven sobre debates de los años noventa, marcan la posible crisis de empleo que se avecina.<sup>6</sup>

Lo anterior le da volumen al debate que se disparó luego del IFE sobre la necesidad de una renta básica universal. El IFE, como medida excepcional, tuvo como principal efecto aportar ingresos a los trabajadores informales para paliar la situación social en el contexto de pandemia. Siendo que la situación social hacia delante tardará en mejorar, es lógico que ciertas voces pidan darle continuidad al IFE y transformarlo en más derechos para la población. La renta básica universal tal como lo plantean Ana Rameri y Claudio Lozano, por ejemplo, implica un costo fiscal anual de 6% del PIB, es decir que instalaría la totalidad del gasto excepcional realizado en pandemia como un gasto corriente del Estado Nacional (Rameri & Lozano, 2020). Si bien el proyecto acierta en enfocar a las personas y no a las familias, al exceptuar a los trabajadores en blanco pueden aparecer incentivos de las empresas privadas a emplear sin registrar un trabajador

que cobre la renta básica universal para reducir sus costos.

Por otro lado, existen dificultades políticas de su implementación ligada al fuerte apego que tienen los movimientos sociales a un formato más tradicional de ayuda social, que para ellos es creadora de lazos sociales (Arango, Chena, & Roig, 2017). Y, más generalmente, la tradición peronista siente ajena la propuesta política de la renta básica universal y se orienta siempre a políticas públicas de pleno empleo.

A fines del 2020, el gobierno prefirió ampliar el alcance de las políticas sociales existentes (AUH, AUE, POTENCIAR trabajo, PROGRESAR) que implican más derechos para la población que un IFE. No obstante, la puerta sigue abierta para pensar en mejorar las condiciones de trabajo de las personas informales, cuyos trabajos muchas veces no tienen el reconocimiento económico que deberían a pesar de realizar una tarea social muy valorada y que se podría medir en términos de externalidades (Arango, Chena, & Roig, 2017). Entre ellos, los trabajos ligados a la mejora del ambiente como el de recicladores de residuos, o al cuidado como las empleadas en hogar doméstico, que son personas en situación vulnerables y que no reciben un sueldo adecuado a la valoración social de su tarea. Para esos casos se podría considerar un plus salarial de parte del Estado para que puedan cubrir las necesidades de su familia, premiando el trabajo y dándole un valor económico más adecuado a su valoración social. En este caso, el diseño de la política sería fácil ya que un pago por cuenta bancarizada de parte del empleador facilita la trazabilidad y el reconocimiento del trabajo para el sector público.

Por otra parte, creemos que se puede utilizar la herramienta de la App para mejorar las condiciones de trabajo informales, desde la lógica del servicio público estatal. En ese sentido, se puede ofrecer avances más modestos, pero más concretos en el mundo de la economía popular ya que muchos servicios ofrecidos

---

6 Las entrevistas a empleados de las App realizados por la OIT puede destacarse que ganan más que en un empleo no registrado, tienen la facilidad de no tener jefe, de manejar sus horarios (Mourelo, 2020).

por los trabajadores informales requieren de una publicidad mínima en el barrio que podría realizarse a través de una App que sea el equivalente a lo fueron las “páginas amarillas” telefónicas. Esta permitiría ordenar la demanda y mejorar la organización del trabajador informal por la geolocalización y mejor información. De hecho, la mayor competencia que UBER tiene en este momento son las App municipales de taxis. La información recolectada puede a su vez mejorar los diseños de políticas de empleo de parte del Estado nacional, pero también los servicios de transporte público, permitir segmentar las tarifas de servicios públicos, y poder bancarizar la mayoría de la población trabajadora logrando una mayor inclusión financiera.

Como efecto secundario, el IFE ya había mejorado la información sobre la cantidad de personas en situación de vulnerabilidad a nivel nacional, algo que hasta ahora se conocía por las encuestas permanentes de hogar, con sus límites metodológicos. Además, promovió una bancarización de los sectores populares que sumó más información sobre el circuito del dinero en la economía popular y que podría mejorar las políticas públicas de transferencia de ingreso. Si bien inicialmente el gobierno no les dio a los bancos la categoría de servicio esencial, rápidamente la escasa bancarización de la población argentina (fenómeno destacable a nivel internacional) se convirtió en un obstáculo a la circulación del dinero. Ahí de nuevo apareció una nueva dualidad: por un lado, los trabajadores formales que perciben su salario, teletrabajan y pueden consumir a través de cuentas electrónicas y billeteras virtuales, mientras que los trabajadores informales, más cercano al billete efectivo, sin bancarización, se encontraron sumamente desconectados de esa nueva forma del dinero. La pandemia obligó al desarrollo de las billeteras virtuales, desde los bancos, las plataformas digitales, o el sector público que fue muy relevante. Los datos revelan que durante la pandemia se abrieron

más de 2,5 millones de cuentas en los bancos públicos, mientras que la cantidad de tarjeta de débito crecieron 17,7% durante 2020 llegando a 31,7 millones de plásticos emitidos, y que la cantidad de transacción por homebanking crecieron 20,9%.

El caso de las billeteras virtuales se hizo más visible, dado que, de 670 mil operaciones realizadas en enero 2020 por ese medio a través de una CVU, en enero de 2021 estas llegaron a 13,9 millones. En eso ayudó la inversión que realizaron los distintos organismos del Estado en billetera virtual o espacios similares que permitió abrir la puerta a políticas públicas cada vez más digitalizadas, que requieren menos desplazamiento y, por ende, facilita el acceso de la población a sus derechos. Pero la dinámica que tuvieron algunas billeteras virtuales privadas fue tal que requirió de varias regulaciones del Banco Central y generó la reacción de los bancos que dieron esa disputa por los medios de pago.

#### **4- El desarrollo planificado**

En el auge de las discusiones sobre si el capitalismo creó las condiciones para la pandemia o si este la resolvió generando capacidades tecnológicas capaz de lograr vacunas rápidamente, quedó claro que el papel del Estado como organizador de la sociedad ante sucesos de gravedad le da una nueva legitimidad (Mazzucato, 2020; Harvey, 2020; García Delgado, 2020). Los límites que mostró el mercado para resolver ciertos problemas claves dejó lugar al Estado como principal actor frente a la falta de ingreso de los trabajadores o para proveer de salud a la población. Pero, por otro lado, las empresas tuvieron que solucionar en el marco de su propia planificación interna muchos de los inconvenientes generados por las restricciones a la circulación de trabajadores y consumidores, generando plataformas online para organizar turnos de atención a sus clientes (caso típico de los bancos), para vender, para organizar el teletrabajo y la producción

con protocolos (con los sobrecostos que esto implica). Estos hechos hacen repensar (y renegociar) los procesos de producción internos, logrando un *upgrading* tecnológico para muchas empresas que mejora su productividad con consecuencias en el empleo que podrían ser desfavorable. Este *upgrading* también se dio en la planificación interna de los organismos públicos, ciertamente sobrecargados de exigencias por el nivel de demanda y de exposición a las cuales se vieron sometidos.

Si bien los discursos políticos siguen un clivaje mercado *versus* Estado, lo que describimos hasta ahora hace aparecer un tercer término de la discusión que resulta clave en el presente contexto: la planificación, entendida tanto como planificación interna de las organizaciones públicas o privadas (en un entorno de mercado) y por la planificación macrosectorial orientada por el poder público.

En esta pandemia nos dimos cuenta que el Estado produce bienes y servicios en muchos sectores de la economía, que es el gran estructurador social y económico. Toda la red de servicios públicos es directamente o indirectamente dirigida por el Estado: energía, donde YPF es el principal actor de la oferta, CAMMESA la gran intermediaria mayorista, y las distribuidoras provinciales las grandes proveedoras finales. El transporte, donde los ferrocarriles y subtes son casi todos estatales, Aerolíneas Argentina domina el mercado aéreo, el transporte urbano regulado por los municipios. Los principales bancos del país son los estatales Banco Nación y de la provincia de Buenos Aires. Además, a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el Estado nacional tiene participación en una gran parte de las principales empresas del país.

En cuanto a la oferta de educación, salud, servicio de residuos, saneamiento público, servicios sociales, seguridad, culturales, deportivos, artísticos, científicos, queda claro que el Estado tiene una enorme porción de la oferta existente. Estos sectores tienen un peso signifi-

cativo en el PBI de un país como la Argentina: salud y educación representan 4% cada uno, los servicios públicos 2%, las finanzas 5%, las actividades culturales/deportivas/artísticas 3%, el transporte y almacenamiento 10% se suma a la propia administración pública y defensa con 5%. Dentro del sector industrial (20%) hay que sumar numerosas actividades ligadas al sector público (los proveedores en general) mientras que en la agricultura (9% del PBI), la minería (3%), el comercio (16%) y la hotelería (2%) la presencia del Estado es menor aunque supo tener relevancia en otros períodos históricos.

Si miramos del lado de la demanda, las obras públicas son una parte esencial del mercado de la construcción (4% del PBI), y más generalmente podemos decir que los gastos públicos que realiza el Estado (y las provincias y municipios) lo transforman en un gran demandante de servicios y de bienes industriales: sólo pensemos en el papel, las computadoras, las mesas y sillas que requiere cualquier administración para funcionar. Todo esto nos muestra la amplitud de la presencia del Estado en la economía, e indirectamente muestran las herramientas disponibles para realizar una planificación macrosectorial orientada hacia el desarrollo.

Del lado del sector privado, la literatura se ha focalizado especialmente en la concentración y centralización del capital en la Argentina durante los años ochenta y noventa, sobre la cual se ha podido establecer esquemas complejos de concentración en manos de holdings empresarios multi-productos y multi-sectores, que van desde negocios en la obra pública, en las finanzas, en la industria, y en el campo (Schorr, 2004; Basualdo, 2000). A los fines de pensar una planificación es importante conocer cómo se articulan las empresas que concentran poder de mercado respecto de las empresas pequeñas y medianas que resultan sometidas a la dinámica de mercado en la cual no definen los precios, sino que lo toman.

Y esos precios muchas veces vienen definidos por las grandes empresas que tienen mayor poder económico para imponer condiciones. Estas PyMEs, situadas como proveedoras de grandes empresas (en el caso industrial o agropecuario) o como compradoras de las mismas (caso de los pequeños comercios), son gran parte del empleo del país y en el conjunto de las economías de la OCDE: entre 60 y 70% del total de los empleados trabajan en empresas de menos de 200 trabajadores.

La planificación macrosectorial orientada por el poder público se debe entender como la articulación de la oferta existente para potenciar las PyMEs proveedoras de las grandes empresas, compensando los precios que le ofrece el mercado por dimensiones “fuera del mercado”, como financiamiento productivo, acceso e incentivo a invertir en tecnología, articulación con las compras públicas, e inversión del sector público en obras de infraestructura para lograr una mayor eficiencia logística.

Las discusiones sobre planificación, que tuvieron gran auge en la posguerra a favor de un discurso estatista legitimado por el conflicto armado, debería volver a tener un repunte teórico en la pospandemia, aunque seguramente apuntando a otras ramas de la economía. La definición de algunos sectores como “claves” para el abastecimiento (salud y alimentos, limpieza) seguramente redundará en una mayor regulación de los mismos, tendencia a nivel global que incluso los gobiernos más liberales no podrán eludir.

El desarrollo pensado a mediano plazo es la articulación de los sectores existentes que permiten mejorar la productividad sistémica y las exportaciones, de forma a lograr un crecimiento sin cuello de botella. Esta lectura se desprende por ejemplo de la visión de Jorge Katz que visualiza cuatro Argentinas divididas: la Argentina moderna (tecnológica), de los recursos naturales, de la industria y la Argentina excluida (Katz, 2018). Esta visión nos permite reinterpretar las tradiciones estructuralistas

donde la relación industria/recursos naturales es clave, asimilando también los debates sobre la informalidad laboral y el mundo popular<sup>7</sup> y la novedad de las tecnologías digitales y los servicios asociados cuyo desempeño se volvió imprescindible.

Inspirado en ese análisis podemos definir una Argentina de los recursos naturales (sectores de *commodities* agropecuarios, minería, hidrocarburos, energías renovables, litio) que sea compatible con una perspectiva ambientalista y contemple procesos de producción sustentables, la Argentina tecnológica con potencialidad global donde encontramos los unicornios (Mercado Libre, Despegar.com, etcétera), las industrias farmacéutica, el sistema universitario así como el sistema científico y cultural, el diseño, las consultorías, el sector aeroespacial, de radar y nuclear, la biotecnología, la economía del conocimiento, la agroindustria entre otros. En la Argentina de la Producción y el Trabajo se encuentran la gran mayoría del PIB, incluyendo las PyMEs, los sectores industriales rezagados respecto de la frontera tecnológica internacional o en posición desfavorable en las cadenas de valor global (automotriz y la electrónica) pero con mucho peso en la estructura económica y social. En esa Argentina se encuentra también el sector de salud, de educación, de seguridad social y de administración pública. En la Argentina de la Economía Popular se encuentran los trabajadores informales con un piso elevado de 35% del empleo total, ligados a la problemática de la vivienda y la infraestructura de servicios públicos, pero también las economías barriales y cooperativas con dificultad para lograr una mínima acumulación de capital.

---

7 Nos referidos especialmente a los trabajos de José Nun y Aníbal Quijano sobre la marginalidad y los trabajos sobre la informalidad realizados por Victor Tokman (Nun, 2011; Tokman, 1995).

El desarrollo no debe visualizarse como una Argentina de dos velocidades, en la cual un sector “moderno” debería tener toda la atención de las inversiones públicas y privadas, mientras un sector “atrasado” debería contentarse de ingresos mínimos para su supervivencia, sino que el desarrollo debe entenderse como la articulación de esos distintos sectores, con sus debilidades y fortalezas, en el cual los más atrasados tecnológicamente o rezagados en las cadenas de valor global pueden articular con sectores de alta tecnología para potenciar sus capacidades productivas, o se pueda entablar mayores eslabonamientos entre los sectores de materias primas competitivas a nivel internacional y los sectores de mayor valor agregado, potenciando las exportaciones y la generación de empleo. El desarrollo consiste en crear relaciones simbióticas entre esas empresas, que nos parece una línea de interés para la situación actual, y que requiere de planificación macrosectorial.

Para lograr este objetivo, el camino es potenciar las conexiones entre la Argentina de los recursos naturales, la Argentina de la tecnología, la Argentina de la Economía Popular y la Argentina del Trabajo y la Producción. En primer lugar, el eje de la consistencia macroeconómica estructural es fundamental para tener variables que permitan “tranquilizar” la economía, entre los cuales la necesidad de una reforma tributaria de carácter progresista para poder tener un futuro macro-fiscal más sereno. Por otro lado, se hace imprescindible lograr una mayor bancarización de los pagos, que le dé mayor seguridad a las transacciones y se complemente con incentivos al ahorro en pesos que permitan incrementar los créditos bancarios a los sectores productivos. Por último, la política tarifaria, así como el tipo de cambio debe lograr una estructura de precios relativos que permita a la industria ser competitiva, mientras que las retenciones a las exportaciones de granos deben permitir el acceso de la población a alimentos a precios razonables.

El segundo eje de políticas públicas debe orientarse hacia una potenciación y una mayor extensión de los sectores que trabajen en la frontera tecnológica internacional. Proyectos como la plataforma nacional de pensamientos computacionales, la ley de promoción de industria audiovisual, la ley de fomento a la economía del conocimiento son avances en ese sentido.

El tercer eje de políticas es el de agregar valor a los recursos naturales, articulando cada vez más los recursos naturales con la industria y los servicios. Para eso son necesarias políticas para potenciar las inversiones en hidrocarburos que permitan sustituir nuestras importaciones de energía y exportar gas y petróleo, algo que es posible con las reservas disponibles en la Argentina. Ese crecimiento de la producción de petróleo y gas y también de minería debe acompañarse de un plan de desarrollo de proveedores y de conexión con las necesidades del mercado interno, como en el caso del gasoducto del noreste. También las exportaciones agropecuarias deben escalar en las cadenas de valor global, y pasar a una exportación agroindustrial cada vez mayor, que no se frene en las exportaciones de harina de soja, sino que avance en la exportación de carnes acompañando el crecimiento de la demanda de los países emergentes. De la misma forma, el fomento a la producción de aceites y biocombustibles muestra potenciales importantes en una perspectiva de exportación. Por último, el cuidado del medio ambiente se ha vuelto una cuestión sensible en tiempo de pandemia, y merece tener un lugar más apropiado en la agenda de políticas públicas en la Argentina. Las políticas relacionadas con las energías renovables (eólica y solar) así como la economía circular (el reciclado), la movilidad sustentable, el uso de tecnologías limpias en industrias contaminantes, o la fabricación de residencias y lugares de trabajo con eficiencia energética son temas que en el mediano plazo son de primera relevancia y tienen un impacto

económico tanto en lo fiscal como en las divisas que merecen ser tenidas en cuenta.

El cuarto eje es el del incentivo a la innovación y transferencia tecnológica para los sectores industriales rezagados y creador de empleos. La profundización de las relaciones entre las tecnologías de punta y la industria y los servicios en la Argentina posibilita que una mayor cantidad de sectores trabajen a niveles de la frontera tecnológica internacional. Para eso es necesario la articulación entre la ciencia y tecnología y la industria argentina existente, incentivando la adopción de la industria 4.0, una nueva política automotriz y créditos fiscales para la investigación, el desarrollo y la innovación. El teletrabajo puede ser una correa de transmisión para la incorporación de nuevos procesos de trabajo más digitalizados que puedan requerir mayor articulación entre la industria del *software* local y las PyMEs, incentivando la posibilidad de una mejor conexión con los mercados internacionales tanto para la industria como para los servicios de consultoría, profesionales y culturales que tienen una elevada potencialidad de exportación. El lugar del Estado en ese proceso es clave, aunque no debe quedar excluyente, y puede fomentar la compra nacional para la innovación, tanto a través de su administración pública como desde las distintas empresas en la cual está involucrada, como en los sectores aeroespacial y satelital, y los vinculados a la salud y los equipamientos médicos.

El quinto eje es el de la promoción para la inserción productiva y social de los sectores informales, en la cual el trabajo debe ser el ordenador de la sociedad. Eso implica una mejora en las condiciones productivas, pero también una mejora en las condiciones de trabajo, a través de una creciente formalización del empleo, un apoyo a la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes que son los principales afectados por el desempleo, así como invertir en el sistema de cuidado y una mejor regulación para eliminar la brecha de género, y me-

jorar los accesos y los transportes públicos en los barrios más relegados para poder facilitar la conexión por trabajo. La articulación de los sectores de la economía popular con las nuevas tecnologías es un arma de doble filo, pero hay que orientarla para potenciar sus iniciativas productivas. La cuestión que ya se planteó respecto de las App como forma de organización y apropiación del trabajo informal preexistente debe tener regulación acorde. Pero la articulación más deseable para los sectores informales es con la Producción y del Trabajo, sea que los emprendimientos informales logren escalar para llegar a ser una PyME formal, o que sus trabajadores logren incorporarse a una relación de trabajo formal. Aunque no se niegue la relevancia de los lazos sociales que constituyen las economías barriales, nos parece que abrir la posibilidad de una mayor acumulación de capital y formalización es deseable y posible con una política de acompañamiento de parte del poder público.

Otro eje importante del desarrollo argentino es el desarrollo regional, dada la especial estructura de concentración de población en el AMBA y las circunstancias que abre la pandemia. Este desarrollo regional debe darse a partir de actividades dinamizadoras del entramado local en todo el territorio que permita aprovechar los recursos naturales y la provisión remota de servicios basados en el conocimiento o focalizadas en territorios con alta especialización (aluminio, siderurgia). La desconcentración de la población del AMBA es un desafío que supone obras de infraestructura en rutas, trenes, servicios básicos, vivienda, conectividad, así como las mejoras en el acceso a la educación y la salud en todas las zonas del territorio nacional, en el marco de un plan de ordenamiento territorial.

## Conclusiones

La pandemia ocurre para América Latina en el peor momento económico y político del siglo XXI, con mermas en el crecimiento, caída de

las exportaciones y muchas inestabilidades institucionales. La crisis económica consecuencia de la pandemia puso a prueba los avances de las políticas públicas en el acceso y la inversión en los servicios sociales en cada país y el grado de avance de lo logrado durante la “década ganada” latinoamericana ocurrida entre 2003 y 2013, ya que a este período le sucedió un período de ajustes fiscales y escasas inversiones.

En la Argentina, la gestión macrista terminó en una catástrofe económica que dejó un escenario social muy difícil. El 2020 permitió fortalecer un esquema macroeconómico que parece lograr varios de los objetivos que se propuso, pero quedan aún numerosos desafíos pendientes. El primero de ellos es el sector externo, en el cual el peso de la deuda aparece como un nuevo problema que se agrega a las dificultades para lograr inversiones y mayores exportaciones. Asimismo, existen dudas surgen sobre la retroalimentación de la inflación y del tipo de cambio alto y las limitaciones existentes para mejorar la distribución del ingreso. Por último, el déficit fiscal elevado que implicaron los gastos por la pandemia generan numerosos debates en la propia heterodoxia sobre la conveniencia de reducir algunos gastos o poner la prioridad en la recuperación económica. No obstante, la mayor consistencia del esquema macroeconómico respecto del vigente en el gobierno anterior permite pensarlo como un punto de partida para pensar el desarrollo a mediano plazo.

La pandemia abre un nuevo desafío para pensar el desarrollo, dado que las nuevas formas de trabajo pueden traer consigo dinámicas que se pueden traducir en una oportunidad para la región o en una nueva etapa de desmejora en los niveles de empleo y calidad de vida. Dependiendo del grado de difusión que tendrá el teletrabajo, puede poner en juego la urbanización tal como la conocemos hoy en día para pasar a un modelo poblacional más distribuido geográficamente, pero también transformarse en una ocasión para

las empresas de reducir costos de alquiler de oficinas o de despedir personal que consideren superfluo. En ese sentido se valora la incorporación en la ley de teletrabajo votada en 2020 la incorporación de numerosos elementos reguladores de esa nueva forma de trabajo y su incorporación en los convenios colectivos de trabajo. De la misma manera, los trabajadores de plataformas digitales aparecieron como un fenómeno importante que facilitó la circulación de mercaderías. En este caso la novedad no es tanto la forma de trabajo sino su incorporación a una lógica de acumulación de capital que puede generar muchas complicaciones sobre la regulación del empleo existente en la actualidad. De ese fenómeno se desprenden varias preguntas hacia el futuro, como la regulación de esas actividades y su relación contractual, pero también el papel del trabajo informal y las políticas públicas necesarias para lograr ingresos mínimos para esa población y resolver los niveles de pobreza estructurales.

Si alguna lección nos ha dejado esta pandemia, es la importancia de la planificación económica como instrumento del desarrollo aprovechando el Estado como estructurador económico y social, con fuerte presencia como oferente y demandante en numerosas ramas de la economía. El desarrollo se debe entender como la mejor articulación posible entre los sectores existentes, de modo a generar las simbiosis necesarias para mejorar la productividad general y crear nuevas empresas en la intersección de esos sectores. En ese sentido gran parte de la tarea consiste en generar puentes entre las empresas que se encuentran en la frontera tecnológica, la disponibilidad de recursos naturales, las PyMEs que conocen cierto rezago tecnológico y la economía popular, aprovechando el nuevo escenario que en numerosas ramas ofrecen las nuevas formas de trabajo.

El presupuesto de 2021 es un eslabón clave entre la macroeconomía y las políticas necesarias al desarrollo como la inversión en ciencia y tecnología, mejorar el acceso a la sa-

lud y la educación, así como políticas generales que el gobierno seguramente deberá llevar adelante a partir de este año como mejorar la distribución del ingreso y lograr un importante proceso de sustitución de importaciones. Estas políticas no serán fáciles de lograr ya que conllevará muchas resistencias que es la normalidad de los conflictos que implica el desarrollo, ya que desarrollarse es modificar las bases de la sociedad subdesarrollada, e implica conflicto institucionalizado. Se trata de elaborar entonces una práctica del desarrollo voluntarista, pero también escéptica y paciente, con las ideas y vueltas que implica ese camino.

### Referencias bibliográficas

- Abeles, M., Pérez Caldentey, E. & Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Arango, Y. A., Chena, P. I. & Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Cartografías del Sur*. Núm. 6.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante los años noventa*. Buenos Aires: UNQ-FLACSO-IDEP.
- BCRA. (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- Boyer, R. (2015). *Economie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*. París: La Découverte.
- Burgos, M. & Malic, E. (2017). La deuda externa en el Neoliberalismo tardío. En D. García Delgado & A. Gradin (Comps.). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina
- CEP XXI. (2020). *Teletrabajo y uso de herramientas informatizadas*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- CEPAL. (2020). *La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chena, P. & Biscay, P. (2019). *El imperio de las finanzas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Ferrer, A. (2012). *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FMI. (2021). *Perspectivas de la economía mundial*. FMI.
- Gaggero, J., Rua, M. & Gaggero, A. (2013). *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes*. Buenos Aires: CEFIDAR Documento de Trabajo Núm. 52.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Han, B.-Ch. (3 de abril de 2020). La pandemia y el regreso a la sociedad disciplinaria. *La Vanguardia*.
- Harvey, D. (marzo de 2020). Política anticapitalista en tiempos del COVID-19. *Rebellion.org*.
- Katz, J. (2018). Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan. Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros. *Boletín Informativo Techint* Núm. 356.
- Malic, E. & Mareso, P. (2015). *Flujos de capitales hacia América latina en el período 2003-2013. El rol de las agencias de riesgo crediticio*. CEFIDAR Documento de Trabajo Núm. 69.
- Mazzucato, M. (abril de 2020). El capitalismo en su triple crisis. *Nueva Economía*.
- Ministerio de Economía. (2020). *Proyecto de presupuesto 2021*.
- Mourelo, E. L. (2020). *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*. OIT.
- Nun, J. (2011). *Marginalidad y Exclusión Social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- OIT. (2020). *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*. OIT.
- OIT. (2021). *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo*. OIT.
- Rameri, A. & Lozano, C. (2020). *Hacia un salario universal para afrontar la emergencia*. Buenos Aires: IPYPP.
- Schorr, M. (2004). *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de rein-*

*dustrialización en la Argentina contemporánea.*

Buenos Aires: Edhasa.

The Economist (9 de marzo de 2021). Tracking COVID-19 excess deaths across country. *The Economist*.

Tokman, V. (1995). *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

# **Los desafíos de la industria.**

## ***Reflexiones a partir del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019)***

*Manufacturing industry challenges.  
An analysis of the Argentine case in the post-convertibility period  
(2003-2019)*

**Por Juan Santarcángelo\*, Juan Manuel Padín\*\* y Cecilia Vitto\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2021.

**Fecha de Aceptación:** 20 de abril de 2021.

### **RESUMEN**

El presente artículo de investigación tiene por finalidad reflexionar acerca de los desafíos que enfrenta el sector manufacturero en la Argentina, teniendo en cuenta los limitantes que encontró su desarrollo en la posconvertibilidad (2003-2019). En un contexto internacional

muy diferente al vigente durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado (1930-1976), se busca poner de relieve la necesidad de resolver cuestiones estructurales pendientes y de adoptar, al mismo tiempo, políticas específicas a efectos de abordar los múltiples retos que se presentan

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, MA, MPhil y PhD en Economía de la New School University. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Director del Doctorado en Desarrollo Económico y profesor titular de la Universidad Nacional de Quilmes. Series Editor de Palgrave Studies in Latin American Heterodox Economics. Correo electrónico: jsantar@gmail.com

\*\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía y Diplomado en Desarrollo Local y Economía Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctorando en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes. Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: jmanuelpadin@gmail.com

\*\*\* Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Economía por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es integrante de la Cátedra Abierta de Economía José Ber Gelbard y de la Comisión Directiva del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Correo electrónico: ceciliavitto@gmail.com

en nuestros días. El artículo incluye como supuesto que esta tarea no se puede llevar a cabo sin un plan de desarrollo que propicie un proceso de transformación estructural que, si bien tiene un considerable componente técnico, lo excede largamente. Se trata de una disputa de naturaleza política que conlleva la redefinición tanto de las relaciones entre clases y fracciones al interior del espacio nacional como del tipo de inserción de la Argentina en la economía global.

**Palabras clave:** *Industria, Desarrollo, Posconvertibilidad, Argentina.*

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to reflect on the challenges faced by the manufacturing sector in Argentina, taking into account the limitations faced in the post-convertibility period (2003-2019). In an international context that is strongly different from the one in force during the pre-eminence of the state-led industrialization model (1930-1976), the paper aims to highlight the need to resolve pending structural issues and to adopt, at the same time, specific policies in order to address the manufacturing industry challenges. The article assumes that this task cannot be carried out without a development plan, since it is a structural transformation process that, although its technical component, far exceeds it. It is a dispute of a political nature that involves redefining the relations between classes and fractions within the national space, and a new mode of insertion in the global economy.

**Keywords:** *Industry, Development, Post-convertibility, Argentina.*

## **Introducción**

A inicios de los años 2000 América Latina experimentó un proceso de expansión económica que fue acompañado por un notable desempeño del sector manufacturero en las principales economías de la región. Este comportamiento encendió una luz de esperanza

luego de años en los cuales se desvanecieron las promesas de lograr un crecimiento sostenido a partir de una estrategia de integración a la economía mundial basada en las ventajas comparativas de cada país, en el marco del denominado “Consenso de Washington”.

En el caso argentino la mayor actividad industrial resultó particularmente novedosa luego del abandono de las iniciativas dirigidas a complejizar la matriz productiva y su reemplazo por políticas de corte neoliberal durante el último cuarto del siglo XX, lo que provocó la pérdida de relevancia sectorial, que fue acompañada por la agudización de su heterogeneidad intra-sectorial, la especialización en las primeras etapas del procesamiento productivo, y el agravamiento de su impacto en el frente externo debido a la creciente demanda de divisas que acarrea el crecimiento manufacturero. A este cuadro se adiciona, como rasgo estructural, el alto grado de concentración y extranjerización del sector<sup>1</sup>, donde las firmas de la cúpula empresarial generan una porción significativa del valor bruto de producción (y

---

1 Esto presenta desafíos adicionales tanto en función de la reducción del margen de acción nacional que implica el control de sectores estratégicos por parte de empresas oriundas de las principales potencias globales, que fijan sus estrategias a partir de una mirada que trasciende la escala nacional; como por su relevancia en la provisión de divisas (vía exportaciones) y su decisivo impacto en la balanza de pagos mediante el giro de utilidades y dividendos. Las empresas locales de la cúpula, por su parte, también tienen un rol claro en la provisión de divisas e impacto en el sector externo. Se trata, en estos casos, de firmas vinculadas en buena medida a actividades ligadas a la explotación de recursos naturales, orientadas hacia la exportación y escindidas de la evolución del mercado interno (Schorr, 2021).

tienen un rol determinante en el comercio exterior).

El crecimiento experimentado en los primeros años del siglo reavivó el debate respecto al tipo de políticas a aplicar para impulsar el desarrollo manufacturero, incorporando tanto cuestiones estructurales de largo aliento así como los nuevos desafíos derivados de los cambios que se produjeron en la economía internacional en las últimas décadas, en las cuales el mapa económico y productivo global se reconfiguró dando paso a una disputa entre las potencias occidentales con fuerte presencia industrial (Estados Unidos y el núcleo europeo, básicamente) y los países asiáticos, donde el rol de China es determinante.

El menor dinamismo económico a partir de la crisis internacional de 2008/2009 y los vaivenes que marcaron el desarrollo de la economía argentina desde entonces complejizaron el panorama para desplegar políticas activas. Sin embargo, la profunda crisis económica y social que atraviesa la Argentina en la actualidad, producto tanto de la experiencia macrista (2015-2019) como de las consecuencias económicas del COVID-19, tornan indispensable retomar la discusión respecto al papel de la industria como impulsora del crecimiento y desarrollo del país.

En este orden de ideas, es oportuno subrayar especialmente la relevancia de la industria para el desarrollo de las economías periféricas. Siguiendo a Lavarello (2017), se puede apreciar que la manufactura actúa como correa de transmisión entre las oportunidades científicas y tecnológicas, y el resto del sistema productivo. Además, es fuente de innovación organizacional, como lo demuestra la réplica en el sector de servicios de criterios de organización de la producción taylorista-fordista; y se encuentra en el origen de la creación de nuevos servicios de alta productividad (servicios de ingeniería, diseño, empresariales, de transporte, entre otros), los cuales dependen a su vez de la industria, que resulta ser el espacio en el

que estos servicios se desarrollan y diversifican. Por otra parte, como motor del crecimiento y fuerza impulsora del avance científico y tecnológico ante su demanda de bienes de mayor complejidad y de trabajadores calificados, la industria explica la mayor parte de la inversión mundial en I+D, cuenta con altos niveles de encadenamientos productivos y capacidades de generación de empleo indirecto, y promueve el desarrollo de nuevas tecnologías, aplicadas a procesos y productos que otras actividades productivas pueden utilizar en su favor (Bárceña, 2017).

El presente trabajo tiene por finalidad reflexionar acerca de los desafíos que enfrenta el sector manufacturero en la Argentina, teniendo en cuenta los limitantes que encontró su desarrollo en la posconvertibilidad (2003-2019) y la necesidad de resolver cuestiones estructurales pendientes adoptando, al mismo tiempo, políticas específicas a efectos de abordar los múltiples retos que se presentan en la actualidad, en un contexto internacional muy diferente de aquel que enfrentó durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado (1930-1970). El artículo incluye como supuesto que esta tarea no se puede llevar a cabo sin un plan de desarrollo que propicie un proceso de transformación estructural que, si bien tiene un considerable componente técnico, lo excede largamente. Se trata de una disputa de naturaleza política que conlleva la redefinición tanto de las relaciones entre clases y fracciones al interior del espacio nacional como del tipo de inserción de la Argentina en la economía global.

Con estos objetivos, el trabajo se estructura del siguiente modo. En la primera sección se presenta un muy breve repaso de las principales transformaciones de la economía global que dieron forma al mundo más abierto e integrado que nos circunda. En la segunda sección se examinan las principales características del sector manufacturero argentino, haciendo hincapié en su desempeño durante el periodo

2003-2019. En último lugar, se incluyen un conjunto de reflexiones respecto a los desafíos asociados al desarrollo sectorial bajo la actual dinámica de funcionamiento de la economía internacional, a través de la óptica de un proceso de cambio estructural.

## I. Las transformaciones de la economía mundial: hacia la construcción de un mundo más abierto e integrado

El contexto internacional en vigor durante la preeminencia del modelo de industrialización inducida por el Estado, donde el grado de apertura e integración era relativamente reducido, se modificó profundamente en las últimas décadas. En efecto, ese mundo de fronteras poco permeables en el que la protección de los entramados productivos era la regla, comenzó a cambiar en los años 1970, al compás de un conjunto de transformaciones que dieron forma a una economía global sensiblemente más abierta e interdependiente.

Entre los cambios más destacados, se encuentran el establecimiento de sistemas de tipos de cambio flotantes luego del abandono del patrón oro como producto de la crisis del sistema monetario establecido en Bretton Woods; la apertura de los países a una mayor movilidad del capital; las políticas de liberalización financiera y comercial; la revolución en las comunicaciones; y la baja en los costos del costo de transporte (Santarcángelo, 2017). Estos factores fueron decisivos como condición para el despliegue del proceso de reconfiguración productiva de la economía internacional, en función de la estrategia trazada por las grandes multinacionales con vistas a incrementar su rentabilidad a través de la fragmentación y deslocalización de los procesos productivos a escala mundial. La ofensiva neoliberal que logró imponerse sin miramientos a escala global en los años 1990 –luego del derrumbe de la URSS como principal estandarte alternativo al capitalismo– acrecentó el grado de apertura y

liberalización económica, y ofreció un panorama todavía más propicio para el crecimiento de las denominadas “cadenas globales de valor”<sup>2</sup>, que se constituyeron en una expresión paradigmática de la nueva configuración productiva planetaria.

Bajo esta lógica, las principales multinacionales, mayormente oriundas de los países desarrollados, internacionalizaron y segmentaron sus procesos productivos rompiendo con la dinámica de operar en los países extranjeros como filiales cuyo objeto era atender la demanda de los mercados locales. La estrategia dominante fue descomponer ciertas actividades del proceso productivo tanto hacia otras firmas (outsource), como en términos geográficos (*offshore*), fabricando los múltiples componentes de los productos en diversas locaciones –básicamente, la periferia– de acuerdo a los costos de producción relativos; para luego ensamblarlos en los lugares más convenientes en términos de costos y logística y, finalmente, exportarlos hacia los centros de consumo (Scheingart *et al.*, 2017).

Como resultado de la relocalización y fragmentación de múltiples actividades, se produjo un importante boom del comercio internacional bajo una nueva composición y distribución. En la década del 1990, por caso, el comercio duplicó su crecimiento con relación al producto mundial y la misma tendencia se registró en los años 2000<sup>3</sup>. La trayectoria

- 2 Entendidas como el rango de actividades que empresas y trabajadores llevan a cabo para llevar un producto desde su concepción hasta su uso final: diseño, producción, marketing, distribución, servicios post-venta (Gereffi y Fernández Stark, 2011).
- 3 El escenario cambió a partir de la crisis financiera internacional de 2008, y especialmente desde 2012, cuando el comportamiento diferencial entre la variación del producto y el volumen comercial prácticamente desapareció.

descripta provocó que las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto mundial pasen de representar el 13,6% en 1970 a dar cuenta del 30% en 2019. Este progresivo intercambio también expresaba otros fenómenos, como la relevancia que adquirieron las manufacturas en el comercio mundial<sup>4</sup>, y la modificación del patrón de especialización de la periferia: mientras en 1980 los productos industriales daban cuenta de menos del 30% de sus exportaciones, a fines de los años 1990 habían superado el 80%.

Otro punto relevante de la aludida transformación de los sistemas productivos se evidenció en el rebalanceo entre los países desarrollados y los países periféricos, donde estos últimos pasaron a explicar más del 40% del PIB mundial en los años 2010, mientras daban cuenta del 30% en los 1980 (Palley, 2018). Los datos citados, sin embargo, no permiten vislumbrar dos cuestiones que deben ser destacadas: la expansión exponencial de la economía china y la existencia de trayectorias divergentes en la periferia.

Respecto al primer punto, el país asiático creció entre 1978 y 2011 a una tasa aproximada del 10%, convirtiéndose en la economía de mayor crecimiento del planeta. En ese lapso también logró convertirse en una potencia comercial global, ocupando en la actualidad el primer lugar como exportador y el segundo lugar como importador. La relevancia de China se cristalizó, asimismo, en su ascenso como líder industrial. A modo de ejemplo, en 2015 más de una cuarta parte del valor agregado sectorial a nivel global correspondía a dicho país. Esta participación se producía en un sector controlado por pocos jugadores, donde el nivel de concentración es la regla: dos terceras

partes del valor agregado global lo explican, junto al gigante asiático, Estados Unidos, Alemania, Japón, Italia, India y Corea del Sur. En contraste, Latinoamérica ocupa un lugar marginal: las tres economías más importantes de la región (Brasil, México y Argentina) tienen una participación en el valor agregado industrial global que apenas sobrepasa el 3%–1,6%, 1,5%, y 0,6%, respectivamente— (Santarcángelo y Padín, 2019).

La imponente evolución de China, vale advertir, no implicó únicamente un reequilibrio del poder económico global. El crecimiento de su industria aumentó la presión sobre los entramados productivos tanto de los países desarrollados como de la periferia, en la cual logró desplazar, en muchos casos, a Estados Unidos y a los países más industrializados de Europa como principales proveedores de mercancías. Las consecuencias de esta situación no son menores: la competencia no solo se incrementó en un mundo más abierto, sino que se potenció al ritmo del avance chino, dado que las industrias nacionales encuentran series dificultades para competir con las importaciones originarias de China, especialmente en los segmentos de baja y media tecnología<sup>5</sup>.

---

4 En la actualidad, aproximadamente el 70% del intercambio corresponde a este tipo de bienes cuando en los años 1960 oscilaba alrededor del 50%.

---

5 Los efectos del avance chino en América Latina entre 2005 y 2012 muestran divergencias: “Mientras que (...) la penetración de importaciones desde China aumentó en todos los países, el porcentaje de importaciones totales en el consumo aparente aumentó solamente en Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En todos los demás países, la penetración de las importaciones totales fue bastante estable, o incluso disminuyó (en el caso de México), lo que significa que en estos países el aumento en la penetración importadora china fue compensado por la disminución de la penetración de las importaciones desde el resto del mundo. De aquí puede colegirse que en los casos de Brasil, México y Uruguay se produjo un

Con relación a las trayectorias divergentes de la periferia, es claro que Latinoamérica no se encontró entre las regiones más dinámicas. Al examinar las exportaciones de bienes, podemos observar que no se produjo un cambio respecto a su rol en la división internacional del trabajo ni se alteró su participación en el comercio. Esta última osciló alrededor del 6% desde los años 2000, y su relativo estancamiento expresa tanto la dificultad de los países de la región para modificar una estructura exportadora poco diversificada –donde la mitad del valor exportado es explicado por productos agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales– (CEPAL, 2016), como el fracaso para fortalecer una estrategia de integración productiva intra-regional e impulsar una participación más robusta en las cadenas globales de valor.

De hecho, desde el fin de la industrialización inducida por el Estado se incrementó la diferenciación en las trayectorias de crecimiento entre los países de América Latina. El Cono Sur y algunos de los países del Pacto Andino experimentaron un proceso de reprimarización, mientras otros –como México– priorizaron una especialización en industrias intensivas en trabajo de baja o mediana calificación, que reflejan diversas condiciones de inserción en la nueva división internacional del trabajo (Arceo y Basualdo, 2006).

En este “mundo de oportunidades” se popularizaron ciertas recomendaciones de política para “alentar el desarrollo”, con la par-

ticipación de los principales organismos internacionales, que sostienen que las prácticas proteccionistas, en rigor, terminan afectando la competitividad y el crecimiento al encarecer los insumos intermedios y, en consecuencia, las exportaciones (Dalle *et al.*, 2013). Por ello, el estado debe enfocarse en garantizar la estabilidad macroeconómica, promover la inversión extranjera, e implementar políticas horizontales. De tal modo, podría coadyuvar a mejorar el desempeño de las empresas nacionales en las cadenas de valor de las cuales participan, o aumentar sus chances de integrar algún eslabón en aquellas cadenas en las que aún no tienen presencia. Una intervención estatal que busque trascender estos lineamientos, al parecer, únicamente provocaría un daño autoinfligido.

El impacto de la crisis global de 2008/2009 y el estallido provocado por el COVID-19 en 2020, de todos modos, abrieron un amplio signo de interrogación respecto a la sostenibilidad de este modo de funcionamiento de la economía global, teniendo en cuenta que las sucesivas crisis provocadas como consecuencia de la “globalización neoliberal” aquejaron, con diversas temporalidades, tanto a la periferia como al conjunto de los países desarrollados. Este escenario, por otra parte, resulta aún más acuciante dadas las particulares condiciones en las que se encuentra la actividad económica mundial. Desde la crisis de 2008/2009 y hasta la fuerte crisis económica derivada del COVID-19 en 2020, la economía global entró en una fase de desaceleración, a distintas velocidades en tanto los países emergentes lograron crecer por encima del promedio mundial al tiempo que los países desarrollados lo hicieron por debajo de dicho parámetro (gráfico 1).

En este contexto, el caso de América del Sur presenta algunas particularidades a considerar. Mientras entre 2004 y 2011 creció por encima del promedio mundial (con la excepción de 2009, cuando su caída fue más aguda), a partir de 2012 se ubicó sistemáticamente por debajo del promedio global, y desde 2014 re-

---

proceso de desviación de comercio en que los productos chinos aparecen disminuyendo el espacio de productos similares de otros orígenes. En el resto de los casos, el aumento del coeficiente de insumos importados desde otros orígenes es un síntoma de la mayor debilidad de las industrias nacionales productoras de insumos domésticos para la producción.” (Lima y Pellandra, 2017: 25).

gistró un menor crecimiento promedio que el de los países desarrollados. Su evolución en el último quinquenio (hasta la crisis de 2020) constituye, sin dudas, un punto de partida complejo para plantear un esquema de recuperación y desarrollo, teniendo en cuenta las restricciones ya existentes, y más allá de que las expectativas de recuperación en el mediano plazo son positivas –pero sin retornar a un escenario de crecimiento por sobre la media mundial–.

En síntesis, resulta evidente que en una economía internacional más abierta e integrada, con un sector manufacturero que se concentra en pocas potencias globales –en plena disputa por incrementar su participación en cada rincón del planeta–, y ante el agudo escenario de crisis producto del estallido del COVID-19, impulsar el sector manufacturero resulta tan vital como desafiante. En tal sentido, tanto los rasgos estructurales de la industria argentina como su trayectoria en los últimos años que se describen a continuación, nos ofrecen una magnitud del reto que el país tiene por delante.

## **II. La industria manufacturera argentina en la posconvertibilidad (2003-2019). Del crecimiento a la crisis sin cambio estructural.**

La favorable evolución de la industria manufacturera en los inicios de la posconvertibilidad constituyó un quiebre luego de largos años de pérdida de relevancia sectorial: el valor agregado de la industria en el año 2002 fue un 15,3% inferior al vigente en 1976, a precios constantes, mientras el PIB fue 30,9% superior (Manzanelli y Calvo, 2021). Tomando como referencia únicamente a los años de vigencia de la convertibilidad (1991-2001), el sector registró un crecimiento de apenas un 10% y su participación en el producto agregado se redujo del 18,1% a 15,4% (Azpiazu y Schorr, 2010b).

La devaluación que marcó el fin de la convertibilidad en 2002 provocó un cambio sustancial en las características que asumió el proceso de acumulación en el país, donde la modificación de precios relativos favoreció el desarrollo de los productores de bienes transables (Fernández Bugna y Porta, 2007; Azpiazu y Schorr, 2010). En este marco, y por primera vez desde mediados de 1960 (en pleno auge del modelo de industrialización inducida por el Estado), la economía argentina y el sector manufacturero registraron más de cinco años consecutivos de crecimiento (Azpiazu y Schorr, 2010b).

El quinquenio de crecimiento, de todas formas, resultó el preludio de otras fases sin ese dinamismo inicial, con signos de estancamiento y contracción. Por este motivo, el comportamiento de la industria durante la posconvertibilidad puede dividirse en tres sub-etapas con características diferenciadas. La primera de ellas abarca el periodo 2003-2011, y se distingue por la marcada expansión del sector hasta 2007, y luego cierta desaceleración hasta el fuerte incremento de la actividad que se registró en 2010 y 2011. La segunda sub-etapa, entre 2012 y 2015, esta signada por el estancamiento de la actividad, e incluso su caída. La última sub-etapa (2015 y 2019) se corresponde con el cambio de ciclo político ante la asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación, y se caracteriza por la crisis sectorial en un marco de políticas cualitativamente diferentes, ante el retorno de un modelo de valorización financiera, y la aplicación de políticas de ajuste y apertura económica, en un nuevo ciclo de endeudamiento externo.

A continuación, se analiza el comportamiento de la industria en estas sub-etapas, no sin antes advertir que más allá de los vaivenes que atravesó el sector a lo largo de estos años, algunos de sus rasgos se mantuvieron incólumes. Merecen destacarse tres cuestiones sustantivas en este sentido. En primer término,

la matriz productiva conservó su bajo grado de diversificación con limitados sectores de alta productividad. Por caso, en 2003 tres cuartas partes del valor agregado industrial era explicado por actividades de baja<sup>6</sup> y media intensidad tecnológica<sup>7</sup>. Luego de 12 años de políticas que buscaron impulsar el desarrollo productivo, este guarismo había descendido apenas 5 puntos porcentuales (Abeles y Amar, 2017).

En segundo término, el nivel de concentración y extranjerización de la economía no se alteró en todo el periodo. Las 500 mayores empresas de la economía argentina explicaron en 2019 alrededor de un tercio del valor agregado<sup>8</sup>, con un leve ascenso en los años bajo análisis; y las firmas de capital extranjero (más del 60% del panel en 2019) también han incrementado sutilmente su relevancia (Santarcángelo, 2019).

Por último, el perfil de especialización comercial del país entre 2003 y 2019 también conservó sus rasgos dominantes. La participación de los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales dentro de la canasta exportadora explican desde hace décadas entre el 50% y el 60% de las exportaciones totales. A su vez, los saldos comerciales positivos se presentan en los productos basados en recursos naturales, mientras que los bienes de media y alta tecnología explican los saldos negativos, que se agudizaron más que proporcionalmente en las fases de expansión económica (Naclerio y Padín, 2019)<sup>9</sup>.

---

6 Particularmente, alimentos, madera, y papel.

7 Combustibles, caucho y plástico, hierro y acero, entre otros.

8 Alrededor del 60% del valor bruto de producción de este conjunto de empresas corresponde a la industria manufacturera.

9 La concentración y extranjerización es elocuente en el comercio exterior. A modo de

## II.1. El sector manufacturero durante la fase expansiva (2003-2011)

La fase expansiva en la que se desarrolló el sector manufacturero abarca los años iniciales del kirchnerismo. Esto es, la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). En este periodo, las administraciones kirchneristas buscaron orientar el régimen de acumulación hacia un incipiente proceso reindustrializador, impulsando la demanda agregada y aplicando, en paralelo, una relevante política de inclusión social. Los resultados de esta experiencia fueron dispares al interior de la sub-etapa. Entre 2003 y 2008, la economía creció 8,8%, con superávit fiscal y comercial, una variación menor de los precios domésticos, y una significativa recuperación de los indicadores sociales, mientras que entre 2008 y 2011 la situación se modificó. La tasa de crecimiento se desaceleró, y los precios domésticos comenzaron a registrar mayores alzas; si bien, en términos generales, fue posible mantener cierta estabilidad económica y social, aun lidiando con los efectos de la crisis internacional de 2008/2009 (Kulfas, 2016).

---

ejemplo, la cúpula empresarial explica desde 2012 a la fecha entre el 65% y el 68% de las exportaciones totales. Se trata de un selecto conjunto integrado por comercializadoras y procesadoras de granos terminales automotrices, firmas de la industria alimenticia, petroleras, mineras y empresas del sector siderúrgico y del aluminio, y empresas químicas y petroquímicas. De dichas ventas, más del 60% corresponde al capital extranjero (Basualdo y Wainer, 2020). Esta situación, por cierto, tiene claras implicancias: se trata de un pequeño conjunto de empresas con un rol central en la provisión de divisas para la economía local –por ende, estratégico para el crecimiento–, que cuenta con una fuerte capacidad de veto sobre las políticas públicas.

La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) priorizó un abordaje en el cual la herramienta elegida para estimular el sector manufacturero se centró en consolidar un nuevo entorno macroeconómico favorable a la producción de manufacturas—con preeminencia del tipo de cambio “alto” como principal instrumento de política junto a derechos de exportación menores en el caso de los productos industriales—, estimulando la demanda en un escenario de recuperación del empleo y crecimiento de los salarios en términos reales. Estos lineamientos tuvieron lugar en un contexto internacional expansivo que impulsó la demanda, y también los precios de ciertos *commodities* industriales.

La evolución de la industria en estos primeros años fue muy positiva, registrándose un crecimiento a una tasa anual acumulativa del 10,4%. A partir de 2008 la situación se modificó. La crisis internacional de 2009 impactó en la actividad económica y la industria registró una caída de 7,3%. Sin embargo, durante 2010 y 2011, se registraron alzas del 10,9% y 7,7%, respectivamente.

En un escenario de fuerte crecimiento del Valor Agregado Bruto (VAB) total —44% entre 2004 y 2011— el valor agregado de la industria manufacturera logró mantener su participación, oscilando alrededor del 22% sobre el VAB total (gráfico 2)<sup>10</sup>. La trayectoria de las distintas actividades económicas en base a la tasa de crecimiento anual acumulativa del VAB a precios constantes permite advertir, por otra parte, un fuerte avance (5,3%) del VAB total, que fue incluso levemente superado en el caso de la industria manufacturera (5,4%). Es importante resaltar, como se observa en el cuadro 1, que prácticamente la totalidad de las ramas de actividad económica registraron

un comportamiento positivo (con la única excepción de la explotación de minas y canteras, -0,4%), con un desempeño muy destacable en el caso del transporte y comunicaciones, la intermediación financiera y el comercio (8,3%, 7,5% y 7,4%, respectivamente).

Al evaluar específicamente el comportamiento por ramas de actividad de la industria manufacturera, es preciso destacar que 23 sobre un total de 24 incrementaron su actividad<sup>11</sup> (gráfico 3). Entre éstas, sobresalen particularmente por su tasa de expansión cuatro ramas: la fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones (30,2%); la fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. (11,5%); la fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques (10,7%); y la reparación, mantenimiento e instalación de máquinas y equipos (8,4%).

Es preciso, de todas formas, hacer una observación sobre las tres primeras ramas más dinámicas recién mencionadas. Se trata de rubros de escasa envergadura en la matriz fabril pero con importantes déficits en el comercio exterior dada su demanda de divisas. En particular, la industria de equipos de radio, televisión y comunicaciones es uno de los pilares centrales de la industria electrónica de consumo radicada en Tierra del Fuego. Su comportamiento en términos de comercio exterior es por demás elocuente: su déficit trepó de 436 millones de dólares en 2003 a 4.496 millones de dólares al final del kirchnerismo (Manzanelli y Calvo, 2021).

La rama de maquinaria y equipo, por su parte, siguió un recorrido similar: mientras entre 2003 y 2007 su saldo de divisas se caracterizó por un déficit (promedio anual) superior

10 Los datos de valor agregado bruto se toman desde 2004 por ser el año base de la serie actualizada publicada por el INDEC.

11 La excepción fue la rama denominada Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles / Fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables (-0,1%).

a los 1.200 millones de dólares, este guarismo más que se duplicó entre 2008 y 2011 (cuadro 2). La industria automotriz, finalmente, evidenció una fuerte expansión bajo una lógica de armadura. En consecuencia, su ya pronunciado déficit (más de 2.000 millones de dólares, promedio anual 2003-2007) se acentuó a lo largo de esta sub-etapa, superando los 4.400 millones de dólares entre 2008 y 2011. En síntesis, este comportamiento refleja los límites estructurales del tipo de crecimiento predominante en el periodo, que incrementó fuertemente la demanda de divisas del sector.

En lo que respecta al empleo industrial, se produjo un incremento desde los casi 800 mil puestos registrados en 2003 hasta alcanzar los 1,2 millones en 2011 (gráfico 4), explicando entre el 20% y el 21% del total del empleo registrado en esta sub-etapa. Cabe destacar que el empleo industrial creció a una tasa acumulativa anual del 6% (cuadro 3), pero tuvo un crecimiento muy acelerado en ciertas ramas. Por ejemplo, en radio y televisión (16,6%); maquinaria de oficina (16,4%); reciclamiento de desperdicios y desechos (13,8%); automotores (10,3%); y otros equipos de transporte (10,2%).

Es importante señalar que durante estos años uno de los principales cambios fue el inicio de la recuperación y promoción del sistema científico y tecnológico nacional, que había sido desmantelado durante la década de 1990. En particular desde 2008, durante el primer mandato de Cristina Fernández, las tensiones macroeconómicas y el estallido de la crisis financiera internacional impulsaron la discusión sobre cómo profundizar la estrategia de reindustrialización.

La política industrial estuvo marcada por una transición en cuanto al uso de instrumentos más verticales que permiten identificar los siguientes elementos. En primer lugar, en el plano científico y tecnológico, a finales de 2007 la Secretaría de Ciencia y Tecnología se transformó en el Ministerio de Ciencia y

Tecnología, ganando facultades, atribuciones y recursos; y se inició un proceso de fortalecimiento del entramado institucional público orientado al desarrollo científico y tecnológico nacional.

En segundo lugar, tras la crisis internacional, la política comercial comenzó a ser más proactiva, especialmente a través de la aplicación de una batería de instrumentos. Asimismo, en el peor momento de la crisis internacional global, el gobierno implementó el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), con el objetivo principal de evitar y prevenir los despidos. Por último, se fortaleció el poder de compra del estado, y se aplicaron instrumentos selectivos para apoyar tecnologías transversales como el software, la nanotecnología y la biotecnología.

## II.2. La industria hacia el final del kirchnerismo (2012-2015): de la restricción externa a la crisis

La etapa expansiva se alteró a partir de 2011: los indicadores macroeconómicos se deterioraron y la economía entró en una fase de estancamiento, aunque sin repercusiones resonantes en el cuadro socio-laboral (Kulfas, 2016). Entre los fenómenos que explican este nuevo panorama merece destacarse el impacto de la crisis mundial de 2008/2009 y sus repercusiones sobre los principales socios comerciales del país, así como la baja en los precios de ciertos precios que impactó en las ventas externas del sector manufacturero. Asimismo, el retorno de la restricción externa (la falta de disponibilidad de divisas) le puso un claro límite al crecimiento económico general, y al sector industrial en particular. En efecto, la industria se contrajo a una tasa anual acumulativa de 1,5% entre 2011 y 2015.

En un escenario de virtual estancamiento del valor agregado total —se incrementó a una tasa del 0,4% en el periodo bajo análisis—, el valor agregado de la industria manufacturera perdió participación sobre el total, pasando

del 22,4% en 2011 al 20,8% en 2015 (gráfico 2). La desaceleración de la actividad afectó a la mayoría de las ramas, pero varias de ellas registraron un comportamiento negativo, al igual que la industria. Este es el caso, por ejemplo, del comercio (-1%), la explotación de minas y canteras (-0,5%), la construcción (-0,4%), y de otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales (-0,3%) (cuadro 1), y marcó un quiebre con la sub-etapa previa, en la cual la casi totalidad de las ramas se expandió.

Al examinar el comportamiento por ramas de actividad de la industria manufacturera, se observa que 16 de ellas (sobre un total de 24) decrecieron, mientras el resto desaceleraron su tasa de crecimiento sensiblemente (con la excepción de la rama coque, refinación de petróleo y combustible nuclear, cuya tasa anual acumulativa de expansión fue mayor que la vigente en los años 2003-2011). En particular, las mayores caídas se produjeron en vehículos automotores, remolques y semirremolques (-8,2%); edición e impresión (-7,8%); equipo de transporte n.c.p. (6,2%); prod. elaborados de metal exc. maq y equipo (-5,2%); y maquinaria y equipo n.c.p. (-4,9%).

La trayectoria de la industria en estos años no modificó su impacto (negativo) en términos del saldo de divisas. De acuerdo a los datos provistos por el Banco Central de la República Argentina, por caso, la industria automotriz operó con un déficit –promedio anual- de 5.335 millones de dólares entre 2012 y 2015; maquinaria y equipos registró un saldo promedio de -4.734 millones; la industria química, de caucho y plástico, de -4.242 millones de dólares; y el sub-sector “Otros: industria manufacturera”, de -1.856 millones de dólares (cuadro 2). En todos los casos, el saldo negativo superó los registros de los años previos.

Con relación al empleo en la industria, se produjo un incremento muy leve respecto los puestos de trabajo registrados en 2011 (32 mil), y se mantuvo estable su participación so-

bre el total del empleo registrado (20%). La tasa de variación del empleo industrial se expandió al 0,6% (contra un 6% registrado en la sub-etapa previa), con un comportamiento por encima de este guarismo en ciertos sectores (como maquinaria de oficina, radio y televisión, productos químicos o alimentos); y también una caída en otros, como cuero, edición, madera, metales comunes, vehículos automotores y tabaco (cuadro 3). Esto supone un claro contraste con los años previos, donde una única rama había registrado una tasa de crecimiento negativa.

Es relevante mencionar que en esta sub-etapa, signada por un contexto más complejo en términos macroeconómicos, hubo una mayor presencia del estado. Se destacaron, en ese sentido, la aplicación de políticas sectoriales; el uso activo del poder de compra estatal; los subsidios a los grandes proyectos estatales vinculados a las tecnologías satelital, nuclear y de defensa; la consolidación de instrumentos selectivos de generación de capacidades tecnológicas; las políticas de financiación de la inversiones; y el fortalecimiento regulatorio en diversos planos, entre ellos, el financiero, el comercial y el fiscal (Lavarello y Sarabia, 2015).

Finalmente, debemos señalar que en esta sub-etapa se incrementaron vigorosamente las tensiones con ciertas fracciones del capital. El conflicto con las patronales agrarias sobre la implementación de retenciones móviles a las exportaciones en el año 2008 implicó un quiebre en la relación, que no logró recomponerse en los años siguientes. A ello se adicionó la furibunda oposición de distintos actores, como ciertos representantes del capital financiero a partir del conflicto con los fondos buitres hacia fines de la gestión, los medios hegemónicos de comunicación, y varias grandes empresas de capital extranjero y nacional, mostrando los límites políticos de esta tentativa de redefinición del régimen de acumulación, a partir del

intento de reestructurar la economía argentina bajo otra matriz distributiva.

### II.3. La crisis industrial: valorización financiera, ajuste y apertura en el retorno del neoliberalismo (2015-2019)

La asunción de Mauricio Macri como Presidente de la Nación (2015-2019) marcó el regreso de la Argentina al neoliberalismo. La derrota de los candidatos del peronismo en 2015 abrió paso a una combinación de políticas de liberalización económica, financiera y comercial junto a un inédito proceso de endeudamiento, a resultas de la cual se produjo una situación económica y social crítica en un breve lapso temporal, que estalló en el tercer año de gestión.

Durante el primer año (2016), el shock de políticas aplicado provocó una contracción económica del 2,1%. En el segundo año, la actividad creció 2,8%, mediante el impulso a la demanda agregada, estimulada al compás de las estratégicas elecciones parlamentarias<sup>12</sup>. El panorama sería muy diferente en 2018, en tanto la propia sustentabilidad del modelo ante el déficit de cuenta corriente (mayor a los USD 30 mil millones) estaba en juego. En ese escenario, se produjo un cierre del financiamiento internacional, que disparó una aguda devaluación en el primer cuatrimestre del año. La debacle económica, que parecía no tener freno, condujo al gobierno a requerir auxilio al Fondo Monetario Internacional. La ayuda

del organismo multilateral consistió en brindar un paquete de asistencia sin precedentes en su historia (USD 44 mil millones) ofreciendo, asimismo, un conjunto de sus ya clásicas recomendaciones de política (consolidación fiscal, reforma de la carta orgánica del Banco Central, esquema de metas de inflación, entre otras).

Los resultados a partir de allí, con una agudización de las políticas de ajuste, hablan por sí mismos. La caída de la actividad en 2018 (-2,6%) y 2019 (-2,1%), en un contexto de fuga de capitales, fuerte alza de precios, y un creciente deterioro de la situación social, selló la suerte del gobierno. En las elecciones presidenciales de 2019 se impondría el binomio presentado por el peronismo y otras fuerzas afines (nucleadas en el Frente de Todos), integrado por Alberto Fernández como presidente y Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta.

La situación de la industria manufacturera en este marco resultó crítica. El valor agregado total de la economía, luego de años de crecimiento, pasó a decrecer entre 2015 y 2019 a una tasa anual acumulativa del 1%. La industria, por su parte, tuvo una caída pronunciada (3,6% t.a.a.), por lo cual su participación en el valor agregado total se redujo del 20,7% en 2015 al 18,7% en 2019. Es importante descartar que la industria resultó la actividad económica que más se retrajo, superando a otras actividades seriamente afectadas en el periodo como el comercio (-3,1%) y la construcción (-1,7%) (cuadro 1).

El derrumbe de la actividad industrial arrastró a casi la totalidad de las ramas, con particular intensidad en el caso de la fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática (-17,3%); los equipos de transporte n.c.p. (-17,1%); las prendas de vestir; la terminación y teñido de pieles (-11%); la actividad textil (-8,6%); y la maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p. (-8,3%). Una sola rama

---

12 En 2017 ingresó al país una gran cantidad de inversiones de cartera o capitales especulativos que tuvieron como destino principal el sector financiero y, en particular, la compra de letras y títulos de deuda, en un marco de tasas de interés especialmente atractivas y de paz cambiaria, que generaban ganancias elevadas en dólares para su posterior fuga, a partir de la denominada "bicicleta financiera" (Sternberg y Bouza, 2019).

pudo evitar la caída: los metales comunes se expandieron 0,3% (gráfico 3).

La crisis sectorial, sin embargo, no repercutió en el saldo de divisas. El déficit promedio anual del periodo se mantuvo prácticamente sin variaciones con respecto al registrado en los años previos, lo cual ofrece una aproximación al rol que tuvo la apertura comercial ensayada en este periodo. Resulta evidente que en esta sub-etapa la profundización de la recesión sectorial se dio en paralelo al incremento de las compras externas en un marco de apertura comercial<sup>13</sup>.

El desempeño sectorial tuvo su reflejo en el empleo. Durante el macrismo, se perdieron en la industria más de 140 mil puestos de trabajo (tomando como base 2015) (gráfico 4). En este marco, se redujo la participación del empleo industrial en el total del empleo registrado (del 20% al 18% entre 2015 y 2019). La baja del empleo industrial, a una tasa anual acumulativa del 2,8% arrastró a todas las ramas, con la excepción de instrumentos médicos, y resultó muy pronunciada en productos del petróleo (-18,8%); radio y televisión (-12,4%); maquinaria de oficina (-10,4%); y cuero (-10,3%) (cuadro 3).

Una diferencia central entre el comportamiento sectorial durante esta etapa y lo sucedido en el kirchnerismo fue no solo la falta de una política de impulso industrial, sino especialmente el intento de modificar el patrón de acumulación instaurando un nuevo ciclo de valorización financiera en la Argentina. Junto a ello, las políticas de ajuste, la baja de los salarios y el creciente desempleo, la apertura comercial, y la suba de tarifas de los servicios constituyeron un cuadro crítico para el sector

manufacturero. En suma, la experiencia macrista, más que superar la crisis industrial logró profundizarla, en su intento de alterar la dinámica de acumulación.

En línea con los postulados neoclásicos y en contra de los intentos del kirchnerismo de modificar la industria manufacturera mediante el uso creciente de políticas verticales, el macrismo priorizó la apertura y desregulación de la economía, las cuales provocaron la caída del producto, el empleo y el salario, en un escenario de reestructuración regresiva del entramado productivo.

### **La construcción (política) de un proceso de cambio estructural**

Como se analizó en el primer apartado, el mundo se ha transformado enormemente en las últimas décadas. A la reconfiguración de los sistemas de producción a escala global de la mano de un cambio tecnológico sin precedentes, en un contexto de apertura y financiarización de las economías, se adicionó el vertiginoso ascenso de China, que se destaca como potencia económica e industrial mundial, poniendo en discusión la hegemonía y el dominio de los Estados Unidos, y ejerciendo presión sobre los entramados productivos de vastas regiones alrededor del planeta.

En este escenario, el desafío de alcanzar el desarrollo económico y manufacturero en las economías emergentes resulta más complejo que nunca. La constitución de este mundo más abierto e integrado no es solo un fenómeno económico; este cambio se ha cristalizado en distintos compromisos jurídico-institucionales (multilaterales, regionales o bilaterales) que redujeron el espacio para aplicar varias de las políticas industriales y comerciales a las que recurrieron muchos países actualmente desarrollados (Padín, 2019). Hoy los organismos internacionales pueden condicionar severamente las posibles estrategias a utilizar ya que la firma de acuerdos conlleva la presión para implementar distinto tipo de "recomendacio-

---

13 De acuerdo a Manzanelli y Calvo (2021), el déficit de la balanza comercial de las manufacturas alcanzó los 10.829 millones de dólares en 2015, y casi duplica esos valores en 2018 (20.597 millones de dólares).

nes" (Nemiña, 2013) y reformas estructurales, y en muchos casos terminan por definir la agenda de política económica que aplican nuestros países.

Asimismo, la aplicación de las políticas neoliberales ha deteriorado y comprometido el punto de partida de los principales países de América Latina para impulsar el desarrollo manufacturero en el siglo XXI. La desindustrialización y la transformación regresiva de los entramados industriales, la especialización en bienes de menor complejidad tecnológica, la carencia de una adecuada infraestructura física y tecnológica, la falta de políticas industriales y tecnológicas que incrementen las capacidades de innovación y producción, la baja diversificación de las canastas exportadoras, o el déficit institucional para analizar, proponer, implementar y evaluar políticas industriales, son elementos nodales que en buena medida caracterizan las realidades de las principales economías de la región.

En lo que respecta a la Argentina, aunque las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) implicaron una activa intervención estatal, el crecimiento industrial no logró alterar los rasgos dominantes de naturaleza estructural que caracterizan al sector. La evidencia muestra que los cambios que se requieren en la estructura productiva tendientes a la reindustrialización exceden el plano macroeconómico; más específicamente, resulta claro que el crecimiento por sí solo (más allá de su impacto en la generación de empleo) no soluciona los problemas que presenta la estructura productiva ni la falta de integración del entramado industrial (Bekerman y Vázquez, 2016).

La experiencia macrista, por su parte, no buscó sortear los limitantes para impulsar el desarrollo sectorial. Antes bien, complejizó aún más toda estrategia de desarrollo a futuro, no solo por haber propiciado un esquema donde lo productivo quedó subordinado dentro de la lógica de la valorización financiera,

sino fundamentalmente debido a que el principal legado de la política económica aplicada por la derecha local en alianza con el capital financiero y los sectores agroexportadores fue un exorbitante nivel de endeudamiento externo, que comprometerá indefectiblemente las posibilidades de crecimiento de la Argentina por largos años.

La experiencia de la posconvertibilidad deja en claro que para transformar la economía argentina sigue siendo central aplicar políticas que atenten, coordinadamente y centralmente, contra la especialización según las ventajas comparativas estáticas<sup>14</sup>. Para ello, es indispensable contar con un diagnóstico exhaustivo, enmarcar las intervenciones en un plan estratégico que apunte al desarrollo económico e industrial nacional, y asumir los desafíos (políticos, económicos, sociales, y también académicos) que presenta este camino, que siempre es particular en tanto las experiencias deben ajustarse a la complejidad propia de cada país.

Esto no implica la inexistencia de referencias valiosas. Como ejemplo, la experiencia de los tigres asiáticos demuestra que las intervenciones tanto selectivas como funcionales jugaron papeles vitales en su desarrollo industrial y tecnológico (Lall, 2017: 92). Estas trayectorias también incluyeron, como factor crítico, una capacidad cierta de disciplinamiento estatal sobre actores claves en pos de los objetivos a alcanzar, lo cual supone un grado de autonomía enraizada apreciable. La existencia de una fuerte y extendida conciencia respecto a la importancia de transformar el perfil de espe-

---

14 Esto no equivale, de ningún modo, a propiciar el desaliento de los sectores basados en los recursos naturales. Se trata, más precisamente, de potenciar la creación de capacidades complejizando el entramado productivo. O sea, crear ventajas (dinámicas) que permitan impulsar la expansión de las fuerzas productivas.

cialización, de un amplio apoyo popular para atravesar este proceso, y de un decidido compromiso de la dirigencia en esta tarea, también resultan estratégicas.

En las últimas décadas los debates sobre el desarrollo se han focalizado en cuestiones donde el componente técnico posee un peso muy significativo (incluyendo aquí tanto las recomendaciones de política como el tipo de instrumentos a utilizar). Pero no suscita igual atención el hecho de que, por detrás de la estructura socio-productiva de cada uno de los países, se encuentra una madeja de relaciones sociales entre clases y fracciones que hace posible la acumulación y reproducción ampliada del capital bajo determinadas reglas en un espacio local/nacional, que se interconecta de múltiples formas con la economía global. Y es por ello que la intervención en diferentes sectores o segmentos a efectos de generar condiciones propicias para el impulso de determinadas actividades industriales es una fuente potencial de conflictos, cuya resolución excede el plano de lo técnico.

Esta cuestión no suele ser usualmente problematizada. A lo sumo, salen a la luz recomendaciones respecto a la importancia de alcanzar acuerdos amplios a los fines de allanar el camino para el desarrollo. Pero los acuerdos, vale señalar, también reconocen límites, puesto que un proyecto de cambio estructural donde la industria sea el eje estructurador del modo de acumulación implica una redefinición de las relaciones de poder tanto fronteras adentro como respecto del rol que cumple el país en la división internacional del trabajo (y su consecuente posicionamiento político en diversos temas de agenda global). En consecuencia, no es posible pensar en una política de desarrollo sin incluir en la ecuación factores como las asimetrías de poder y jerarquías entre los países, la cuestión geopolítica, o el papel del capital nacional y los conglomerados extranjeros.

Los acuerdos políticos, evidentemente, pueden suavizar tensiones y canalizar soluciones, pero también es claro que el poder económico y político que detentan ciertos actores que dominan la economía nacional les permite cuestionar seriamente el rumbo de las políticas. En efecto, las propias experiencias de los gobiernos progresistas de inicios del siglo XXI en nuestra región dan cuenta de que la transformación de la estructura productiva implica, llegado un punto, una confrontación con los sectores dominantes.

Teniendo en cuenta los avances y retrocesos que se registraron en dichos años, resulta evidente que no hay manera de prevalecer en esta disputa sin un estratégico fortalecimiento de las bases sociales que apoyan la construcción de una economía con una matriz productiva diversificada y orientada hacia la inclusión social. Este horizonte, justamente, debe constituirse en el eje primario de la política económica, ya que no existen atajos para construir una sociedad equitativa: solo es posible modificar el desolador panorama económico y social que es la regla en la Argentina (y en América Latina) alterando radicalmente la estructura productiva del país y el tipo de inserción en la economía mundial.

## Referencias bibliográficas

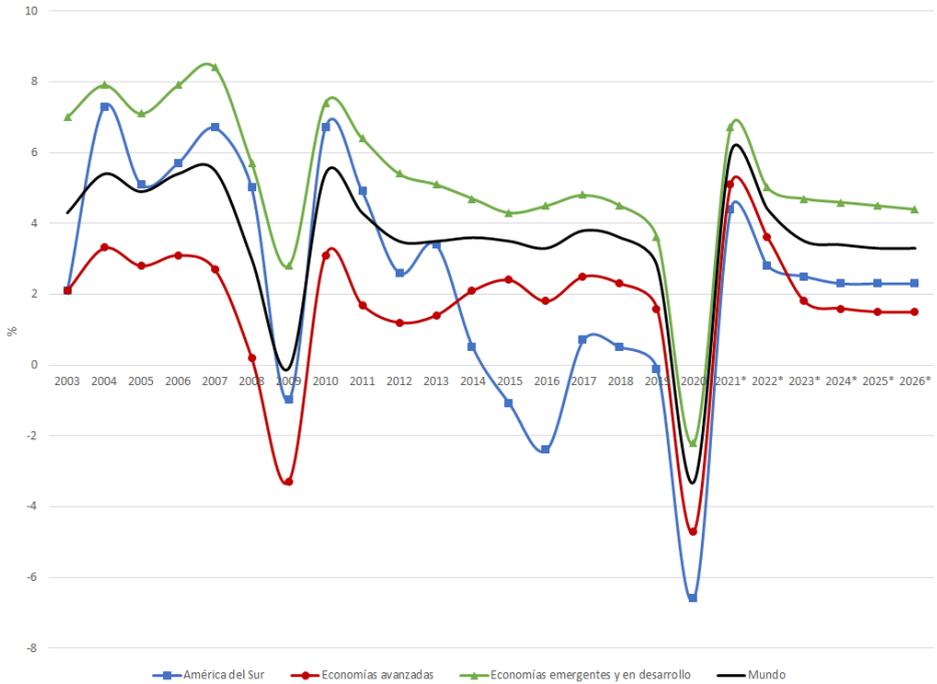
- Abeles, M., Amar, A. (2017). *La industria manufacturera argentina y su encrucijada*. En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Arceo, E. y Basualdo, E. (2006). *Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo*. En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010b). La industria argentina en la posconvertibilidad: Reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 41, Núm. 161.
- Bárcena, A. (2017). *Prólogo*. En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Basualdo, E. y Wainer, A. (2020). *Restricciones al desarrollo en la Argentina actual: el comercio exterior y la cúpula empresaria. Documento de Trabajo Núm. 27*. Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina.
- Bekerman, M. y Vázquez, D. (2016). Principales transformaciones de la estructura industrial argentina durante la post-convertibilidad. *Ensayos de Economía*, Núm. 48.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. (2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? *Revista Argentina de Economía Internacional*. Núm. 2.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007). *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*. En B. Kosacoff (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.
- Gereffi, G. y Fernández-Stark, K. (2011). *Global Value Chain Analysis: A Premier*. Durham, NC: Center for Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Lall, S. (2017). *Industrial policy in developing countries: What can we learn from East Asia?* In P. Bianchi & S. Labory (Eds.). *International Handbook on Industrial Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.). *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Lavarello, P. J. & Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lima, J. y Pellandra, A. (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe. *Serie Comercio Internacional CEPAL*. Núm. 31.
- Manzanelli, P. y Calvo, D. (2021). *La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa kirchnerista a Macri*. En A. Wainer (Ed.). ¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Naclerio, A. y Padín J. M. (2019). Restricción externa y subdesarrollo (industrial). Un análisis histórico de la Cuenta Corriente Argentina. *Revista de Economía Política y Desarrollo*. Núm. 2, Vol. 1.
- Nemiña, P. (2013). El FMI y la política económica argentina. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe; *Observatorio Latinoamericano*. Núm. 12.
- Padín, J. M. (2019). La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad. *Relaciones Internacionales*. Vol. 28, Núm 56: 77-96.

- Palley, T. (2018). Three Globalizations, Not Two: Rethinking the History and Economics of Trade and Globalization. *FMM Working Paper*. Núm. 18.
- Santarcángelo, J. (2017). Las transformaciones de la economía mundial y el endeudamiento de América Latina, *Voces del Fénix*. Núm. 64.
- Santarcángelo, J. (2019). *The Manufacturing Sector in Argentina at the Beginning of the Twenty-First Century*. En J. Santarcángelo (Ed.), *The Manufacturing Sector in Argentina, Brazil and Mexico. Transformations and Challenges in the Industrial Core of Latin America*. Editorial Palgrave.
- Santarcángelo, J. y Padín, J. M (2019). The Evolution and Challenges of Latin American Industrial Development in the Twenty-First Century: An Analysis from Argentina, Brazil, and Mexico. En J. Santarcángelo (Ed.). *The Manufacturing Sector in Argentina, Brazil and Mexico. Transformations and Challenges in the Industrial Core of Latin America*. Editorial Palgrave.
- Schorr, M. (2021). *La cúpula empresarial en tiempos del kirchnerismo: consolidación estructural y redefinición de liderazgos*. En M. Schorr (Ed.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schteingart, D., Santarcángelo, J. y Porta, F. (2017). Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990. *Revista Apuntes*. Vol. 44, Núm. 81.
- Sternberg, S. y Bouza, E. (2019). Inversiones extranjeras en Argentina entre 2016 y 2018. ¿Especulativas o productivas? *Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior*. Recuperado de <https://ocipex.files.wordpress.com/2019/01/especiales-ocipex-inversiones-extranjeras-2016-2018.pdf>

## ANEXO I (Gráficos y Cuadros por orden de aparición)

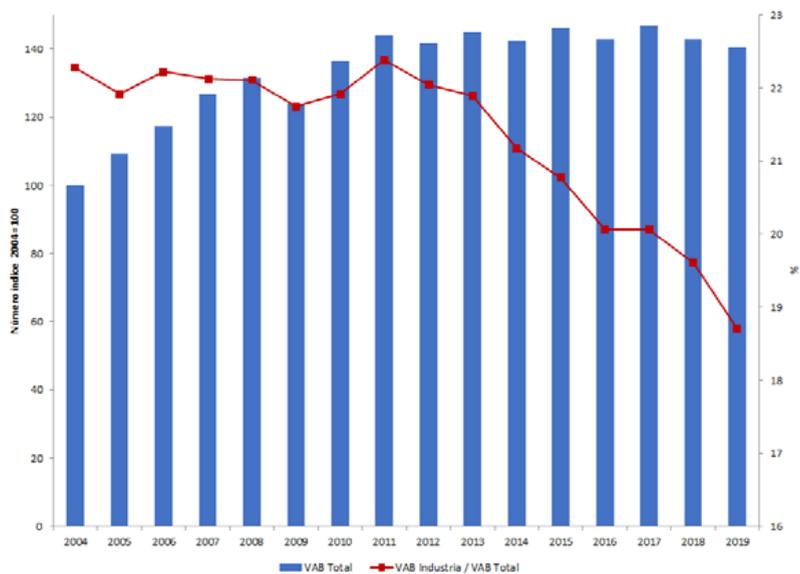
**Gráfico 1**  
**Crecimiento del PIB (2003-2026), por región. Variación % anual.**



\*Dato estimado

Fuente: Elaboración propia sobre la base del FMI.

**Gráfico 2**  
**Valor Agregado Bruto total y peso del VAB industrial en el total de la economía, 2004-2019 (en porcentaje y número índice 2004 = 100)**



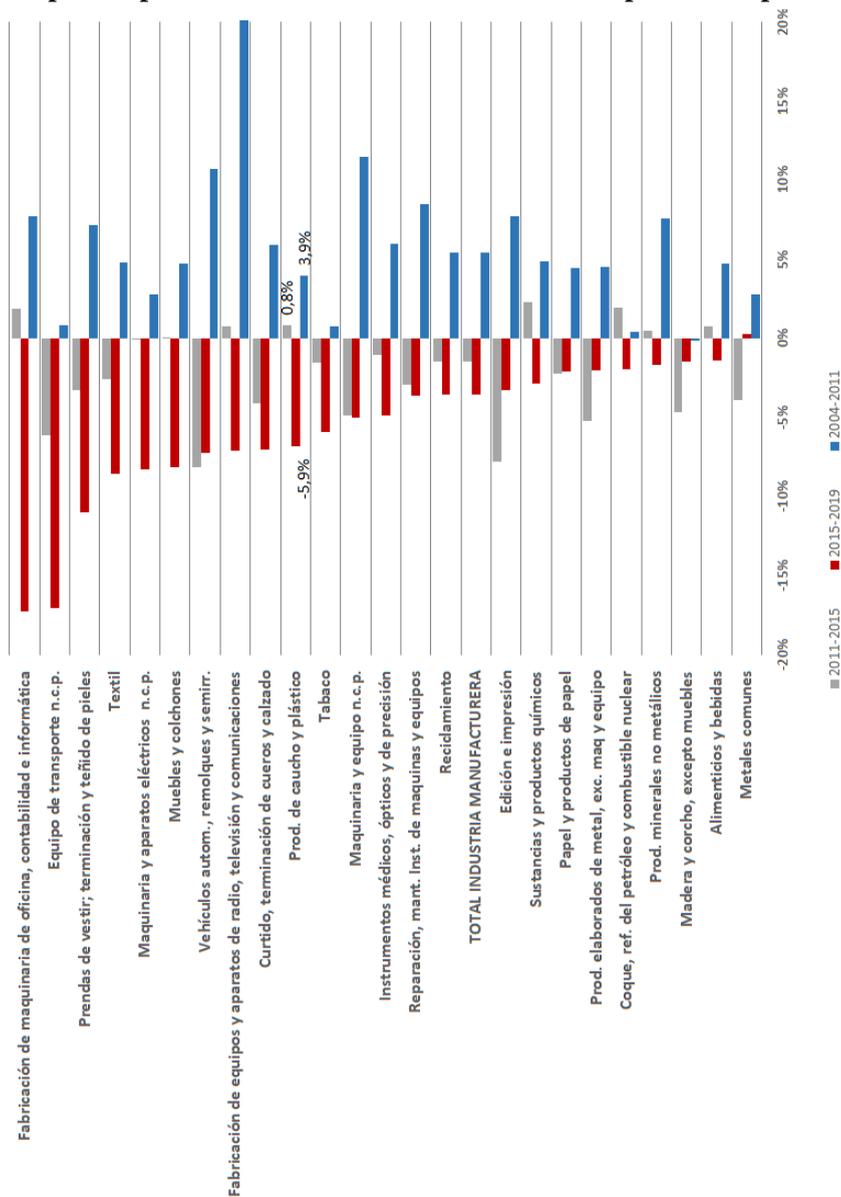
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del INDEC.

**Cuadro N° 1**  
**Valor Agregado Bruto a precios básicos por rama de actividad económica,**  
**en millones de pesos a precios de 2004. Variación % (tasa a.a.)**

Rama de Actividad Económica	2004-2011	2011-2015	2015-2019
Industria manufacturera	5,4%	-1,5%	-3,6%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	7,4%	-1,0%	-3,1%
Explotación de minas y canteras	-0,4%	-0,5%	-1,7%
Construcción	6,3%	-0,4%	-1,7%
Intermediación financiera	7,5%	2,1%	-1,7%
<b>Valor agregado bruto total</b>	<b>5,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-1,0%</b>
Electricidad, gas y agua	3,6%	2,9%	-0,7%
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	6,1%	-0,3%	-0,3%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	3,4%	1,7%	0,3%
Hogares privados con servicio doméstico	3,9%	1,8%	0,4%
Transporte y comunicaciones	8,3%	1,7%	0,5%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4,0%	3,1%	0,8%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	4,3%	0,4%	1,0%
Hoteles y restaurantes	6,6%	0,4%	1,1%
Enseñanza	4,4%	3,1%	1,5%
Servicios sociales y de salud	6,0%	3,2%	1,6%
Pesca	2,8%	6,4%	2,0%

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del INDEC.

**Gráfico 3**  
**Crecimiento por rama de actividad económica, en millones de pesos a precios de 2004. Variación % (tasa a.a.), por sub-etapa**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

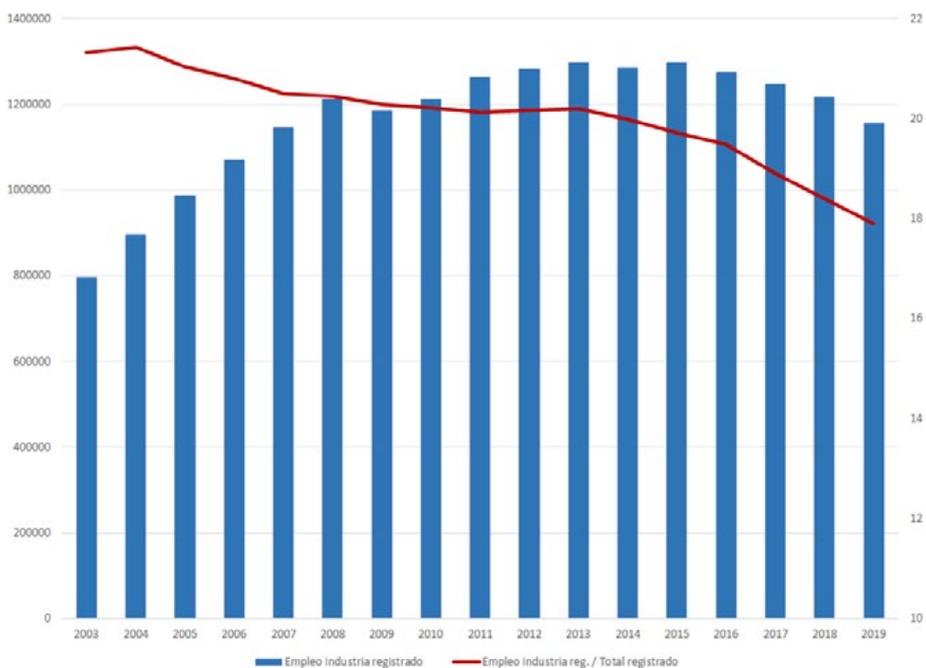
**Cuadro N° 2**  
**Saldo de divisas (cobro de exportaciones – pago de importaciones) por sector.**  
**Promedio por periodo, en dólares.**

Sector	2003-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019	
Industria Automotriz	-2.008	-4.438	-5.335	-5.677	-342
Comercio	-1.990	-3.757	-3.839	-4.871	-1.032
Maquinarias y Equipos	-1.209	-2.522	-4.734	-4.688	46
Industria Química, Caucho y Plástico	-1.388	-2.981	-4.245	-4.344	-99
Otros*	64	-1.022	-1.960	-1.956	4
Otros Industria Manufacturera	-570	-1.434	-1.856	-1.744	112
Otros Sector Privado no Financiero	-19	-257	-698	-1.345	-647
Petróleo	2.798	2.158	-3.170	-1.267	1.904
Electricidad (Generación, Transporte, Distribución)	-471	-1.937	-2.801	-1.241	1.560
Comunicaciones	-923	-1.161	-447	-796	-350
Industria de Papel, Ediciones e Impresiones	-74	-347	-702	-793	-90
Metales Comunes y Elaboración	500	6	-490	-494	-4
Industria Textil y Curtidos	536	48	-404	-493	-90
Construcción	-78	-273	-255	-245	10
Agricultura, Ganadería y Otras Actividades Primarias	1.204	1.873	2.036	2.684	648
Minería	530	2.306	3.640	3.336	-304
Alimentos, Bebidas y Tabaco	3.528	6.064	5.850	7.274	1.424
Oleaginosos y Cerealeros	13.431	25.162	26.187	29.286	3.099

\* Incluye Agua, Entidades Financieras, Entretenimiento, Gas, Gastronomía, Informática, Metales comunes, Productos minerales no metálicos, Sector público, Seguros, Transporte, Turismo y Hotelería

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del BCRA.

**Gráfico 4**  
**Puestos de trabajo registrados en la industria y participación sobre el total del empleo registrado, 2003-2019 (en cantidades y en porcentaje)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

**Cuadro N° 3**

**Empleo industrial registrado por rama, por sub-etapas. Variación % (tasa a.a.).**

Rama de Actividad Económica	2003-2011	2011-2015	2015-2019
<b>INDUSTRIA MANUFACTURERA</b>	6,0%	0,6%	-2,8%
Instrumentos médicos	6,8%	0,3%	0,2%
Alimentos	4,6%	1,6%	-0,5%
Aparatos eléctricos	8,6%	-0,3%	-1,2%
Papel	4,4%	-0,4%	-1,8%
Otros minerales no metálicos	7,5%	0,7%	-2,2%
Otros productos de metal	8,5%	0,3%	-2,3%
Maquinaria y equipo	7,5%	1,1%	-2,3%
Metales comunes	4,4%	-1,5%	-2,4%
Productos químicos	4,9%	3,2%	-2,5%
Muebles	8,1%	-0,2%	-2,6%
Productos de caucho y plástico	6,2%	1,1%	-3,1%
Reciclamiento de desperdicios y desechos	13,8%	0,4%	-3,2%
Madera	5,2%	-1,7%	-3,3%
Automotores	10,3%	-1,4%	-3,4%
Tabaco	2,3%	-1,0%	-4,7%
Productos textiles	5,3%	1,0%	-5,5%
Otros equipo de transporte	10,2%	-0,1%	-5,8%
Edición	3,9%	-2,4%	-6,3%
Confecciones	7,5%	-0,5%	-7,1%
Cuero	4,9%	-2,5%	-10,3%
Maquinaria de oficina	16,4%	6,4%	-10,4%
Radio y televisión	16,6%	4,8%	-12,4%
Productos de petróleo	-0,3%	1,5%	-18,8%

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

# La profundización industrial como opción para un patrón sostenible para la Argentina

## *Industrial deepening as an option for a sustainable pattern for Argentina*

Por Alberto Müller\* y Juan Manuel Campana\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 19 de abril de 2021.

### RESUMEN

En los últimos cuarenta y cinco años la Argentina ha transitado un largo período de bajo dinamismo durante el cual se registraron al menos cuatro diferentes patrones económico-sociales. Sin embargo, el país no ha acertado en sus diferentes intentos de lograr un patrón de crecimiento sostenible y equitativo. Si bien un proyecto de desarrollo involucra tanto componentes económicos como políticos y sociales, el presente artículo de investigación se propone encarar esta cuestión desde su arista económica. Se desarrolla un ejercicio de planificación económica que apunta a evaluar comparativamente diversas opciones en cuanto al perfil de especialización que podría adoptar la trayectoria posible de la economía argentina, examinando su sostenibilidad. El análisis se organiza a partir de un modelo de

elaboración propia basado en la matriz insumo-producto de la economía argentina. Se construyen escenarios a partir de sectores de mayor dinamismo en el crecimiento, combinando sus componentes para definir un escenario de Primarización, uno de Industrialización por promoción de exportaciones y otro de Profundización industrial. Luego, el análisis se centra en la sostenibilidad fiscal y externa y en lo referido a demanda de inversión de cada escenario, tanto al año horizonte como en el acumulado a 10 años. Se observa que el escenario de Profundización industrial reduce notoriamente la brecha externa con relación a los demás, aunque es tanto o más exigente en inversión. Asimismo, si bien todos los escenarios acumulan desbalances de alguna magnitud, el escenario de Profundización industrial es el de mejores perspectivas ya que conlleva

---

\* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster y Doctor en Teoría Económica por la Universidad de San Pablo, Brasil. Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina e integrante del Plan Fénix. Correo electrónico: dircespa@econ.uba.ar

\*\* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Asistente de investigación en el Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina. Correo electrónico: juanmacampa@economicas.uba.ar

un menor endeudamiento externo. Se desarrolla a continuación el escenario de Profundización Industrial en función de configurarse como el más deseable para la estrategia de crecimiento. En este sentido, se propone un indicador que vincula el comercio exterior y la producción doméstica, identificando sectores industriales que podrían encabezar la vía de profundización industrial a partir de su potencial de sustitución de importaciones y potencial exportador. Se identifican once complejos productivos, de los cuales se desprende que los agrupamientos Químico, Automotor y el de Buques, Locomotoras y Aeronaves presentan el mayor potencial.

**Palabras clave:** *Planificación Económica, Desarrollo, Crecimiento, Restricción Externa, Industrialización.*

## **ABSTRACT**

Over the last forty-five years Argentina has gone through a long period of low dynamism, during which at least four different socio-economic patterns were registered. Nevertheless, the country has not succeeded at its different attempts to achieve a sustainable and equitable growth pattern. Although a development project involves not only economic but also political and social components, this article aims to address this issue from its economic aspect. The article develops an economic planning exercise that compares and evaluates options for the specialization profile that the possible trajectory of the Argentine economy could adopt, examining its sustainability. The analysis is elaborated using a model based on the input-output matrix of the Argentine economy. Different scenarios are defined, choosing sectors with greater growth dynamism, combining them to define one scenario of primarization, one of export led industrialization and another one of industrial deepening. The analysis focuses on fiscal and external sector sustainability and on the investment demand for each scenario, both for the time horizon

and for the accumulated over 10 years. The Industrial Deepening Scenario notoriously reduces the external gap, when compared to other scenarios, although it is more demanding in investment. Furthermore, while all scenarios accumulate significant imbalances, the Industrial Deepening Scenario is the one that leads to least external indebtedness. Finally, the article examines the Industrial Deepening Scenario as the most desirable for a growth strategy. It is proposed an indicator that links international trade with domestic production, identifying industrial sectors which could lead the industrial deepening strategy, considering its potential for import substitution and export capacity. Eleven productive sectors are identified and the analysis shows that the Chemical, Automotive and Ships, locomotives and aircrafts sectors present the greatest potential.

**Keywords:** *Economic Planning, Development, Growth, External Constraint, Industrialization.*

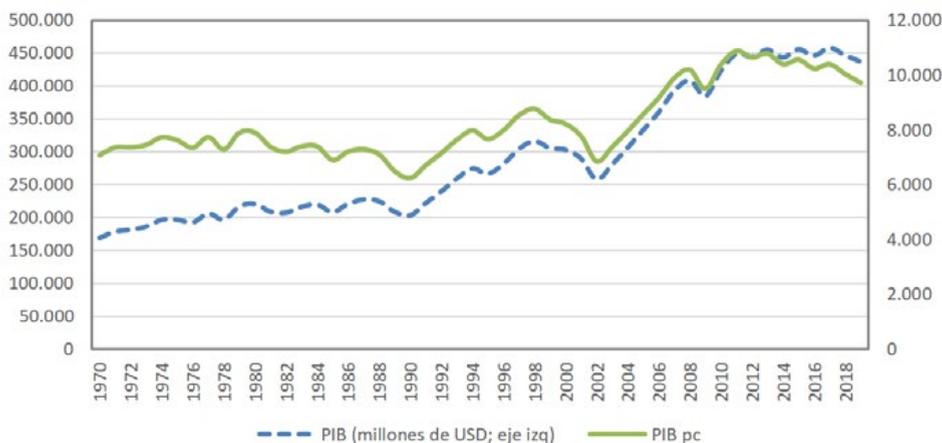
## **1. Objetivo y fundamento**

El presente artículo de investigación se propone contribuir a la identificación de un patrón de crecimiento sostenible para la Argentina. No resulta necesario enfatizar el interés de esta pregunta, toda vez que la economía argentina ha atravesado un largo período de bajo dinamismo durante las últimas cuatro décadas, pese a los diferentes programas instrumentados.

El estancamiento se hace visible con solo constatar que el producto interno bruto per cápita ha crecido a algo menos del 1% anual en el último medio siglo. Más allá de la relativa fiabilidad de mediciones de esta naturaleza en períodos muy largos, este indicador luce muy desfavorable cuando se lo compara con otros países de América Latina. Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay han mostrado tasas de crecimiento claramente superior

res<sup>1</sup>. Asimismo, la economía argentina es por lejos la que ha mostrado las mayores inestabilidades: mientras que ella ha sufrido caídas en el Producto Interno Bruto (en adelante, PIB) *per cápita* en 22 años de los 50 considerados, la economía chilena muestra caídas en 9 años y la de Colombia sólo en 5 años.

**Gráfico 1**  
**La Argentina: evolución del PIB y PIB per cápita (valores en dólares-2010)**



**Fuente:** World Bank (2020).

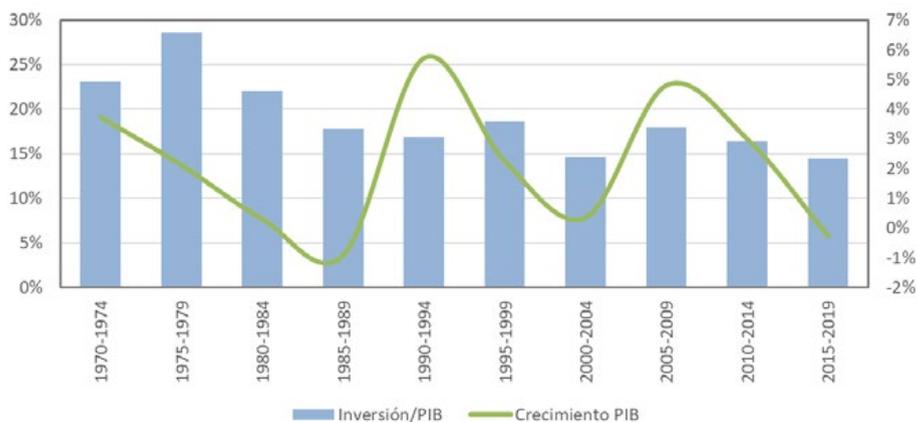
1 El cuadro siguiente detalla las tasas medias de crecimiento del PIB per cápita para estos países de acuerdo con lo indicado por las estadísticas del Banco Mundial, para el período 1970-2019:

<b>Argentina</b>	<b>0,8%</b>
Brasil	1,9%
Colombia	2,1%
Chile	2,5%
México	1,4%
Perú	1,5%
Uruguay	2,0%

No sólo en la evolución del PIB y del PIB per cápita ilustrados en el Gráfico 1 se evidencia el bajo dinamismo de la economía argentina. Ha sido visible además una tendencia a la baja de la inversión que potencia la dinámica del producto caracterizada previamente. Si la

inversión representaba más del 20% del PIB hasta 1984, este porcentaje se situó en promedio más de 3 puntos porcentuales por debajo en los años siguientes. El gráfico 2 ilustra la evolución de estas dos variables.

**Gráfico 2**  
**Argentina: Tasa de crecimiento del PIB e Inversión/PIB**



Fuente: World Bank (2020).

Para un país que supo asumirse en una posición privilegiada en América Latina por su dinamismo, esta trayectoria es extremadamente frustrante. Más grave aún, ella ha producido una creciente polarización social, generando simultáneamente un estrato de ingresos altos –cuyo nivel de vida no difiere demasiado de su homólogo en países con niveles reales de ingreso per cápita mucho más elevados– y una franja importante de población que directamente se encuentra excluida de una vida digna. En forma aproximada, cada uno de estos estratos comprende un 20% de la población total y la diferencia de ingreso medio entre ambos puede estimarse en el orden de 15 veces<sup>2</sup>.

2 Este valor se obtiene del modelo que se presentará más adelante en este trabajo.

El estancamiento es particularmente visible a partir de 1976; los 30 años de la posguerra, aunque no exentos de dificultades, habían sido testigos de un desempeño bastante más aceptable<sup>3</sup>. Ese año representa en consecuencia una suerte de inflexión. Más allá de diversas vicisitudes políticas, pueden contabilizarse cuatro períodos en cuanto a los patrones económico-sociales que rigieron a partir de entonces.

- 1976-83: este ciclo, protagonizado en lo político por la última dictadura militar, se caracterizó por asignar un creciente peso a la actividad

3 Es destacable el comportamiento en el período 1964-1976, en el que además se atenuaron las fluctuaciones (ver Müller, 2001 y Odisio y Rougier, 2019).

financiera. Ésta fue su más importante reforma con relación al antecesor patrón desarrollista y significó una visible redefinición de las actividades productivas, especialmente en el sector industrial; contribuyó a esto una pronunciada, aunque breve, apertura comercial (1979-1981). Se trata, sin embargo, de un patrón híbrido, por cuanto no reformó el sector público y mantuvo un corpus importante de empresas del Estado y contratistas asociados; esto dio lugar al desarrollo de un ambicioso plan nuclear, a la construcción de algunas grandes obras hidroeléctricas e incluso a reequipamiento ferroviario. De allí que hemos caracterizado este período como un híbrido entre financiarización y desarrollismo “residual”<sup>4</sup>. El resultado de este ciclo es una dinámica de estancamiento, acompañada por una muy elevada inflación (nunca fue inferior al 100% anual). Asimismo, éste desemboca en una crisis del sector externo. Esta crisis es, sin embargo, imputable ante todo a condicionantes externos, ajenos a la dinámica del país (de hecho, golpeó a un amplio abanico de economías); se trató de la triplicación de la tasa de interés decidida por la Reserva Federal de los Estados Unidos, unida a un fuerte deterioro de términos de intercambio. De todas formas, contribuyó una política de acelerado endeudamiento externo iniciada en 1979, con el propósito de sostener un esquema de devaluación prefijada de la divisa.

- 1990-2001: tras dos episodios hiperinflacionarios, este período asiste al ensayo neoliberal de mayor envergadura de la historia económica argentina. Se implementa un amplio programa de reformas institucionales y priva-

tizaciones, cuyo alcance está entre los mayores en América Latina<sup>5</sup>. El mismo comprendió la instauración de un régimen monetario de caja de conversión, la virtual supresión de las empresas públicas y una apertura económica generalizada apoyada en un tipo de cambio sobreevaluado. Se produce así una corriente importadora de gran magnitud, lo que lleva a un ajuste descendente del sector industrial (éste ve reducir el empleo en cerca de 1/3<sup>6</sup>). Luego de algunos años de crecimiento y notable estabilidad de precios, la economía experimenta una aguda contracción deflacionista a partir de 1998 como reflejo de una fuerte salida de capitales y el desfinanciamiento del sector público. El modelo se quiebra abruptamente con el *default* de la deuda pública y la salida del régimen de convertibilidad. El resultado es el mayor derrumbe experimentado por el PIB en la posguerra (-18,8% entre 1998 y 2002).

- 2003-2015: luego del colapso del ensayo neoliberal de 1990-2001, se produce una recuperación de la actividad económica, antes por obra del *default* (que permite redireccionar recursos a la demanda interna), y luego también por una importante recuperación de los términos de intercambio<sup>7</sup>. No se aplica una estrategia económica articulada, pero algunos lineamientos centrales de política se mantienen con razonable consistencia a lo largo del tiempo. Ellos pueden sintetizarse en una postura de relativa independencia del gobierno con relación a los sectores empresariales; la extensión de la protección social a los sectores más vulnerables

4 Müller (2017). Esta apreciación no coincide con la generalidad de la literatura, que prefiere por calificar al ensayo militar como un primer intento de reformas decididamente neo-liberales (por ejemplo, Basualdo, 2010; Azpiazu y Schorr, 2011). Una excepción es, sin embargo, Sanz Cerbino y Sartelli (2018).

5 Bertola y Ocampo (2013); Lora (2012).

6 Azpiazu y Schorr (2011: 182).

7 Esta recuperación es en parte atribuible a la fuerte demanda de China por alimentos, y también al derrumbe de las tasas de interés internacionales, medida contracíclica adoptada luego del atentado de las Torres Gemelas en 2001 (Gerchunoff y Kacef, 2018).

(población sin empleo formal, población de tercera edad sin cobertura previsional); la recuperación de los salarios, por vía del salario mínimo y el libre funcionamiento de las convenciones colectivas de trabajo; el mantenimiento de un tipo de cambio diferenciado mediante la aplicación de impuestos a la exportación; la reestatización de algunas empresas de servicios públicos; y cierta preferencia por el sector industrial. Si bien se producen ajustes en las tarifas de servicios públicos congeladas luego del *default*, ellas quedaron considerablemente retrasadas. La economía experimenta un importante crecimiento entre 2003 y 2011, para luego estancarse, por acción de la restricción externa, disparada por la declinación de reservas energéticas. La inflación, que puede entenderse antes que nada como resultado de la puja distributiva, alcanza valores relativamente elevados (en promedio, la tasa de crecimiento de los precios orilla el 25-30% anual). El gobierno enfrenta esta circunstancia sobre la base de medidas que intentan evitar un ajuste “clásico”, preservando el nivel de actividad; se recurre así al extensivo control de las importaciones y a un control de cambios que limita las adquisiciones de divisas para ahorro o viajes.

- 2016-2019: la nueva gestión, de orientación esencialmente neoliberal (aunque con algún limitado matiz desarrollista), promueve la liberalización del mercado de cambios y una considerable recuperación de las tarifas de servicios públicos. Ello tiene efectos inflacionarios, contrayendo el salario real y por ende el nivel de actividad en 2016. Se produce una recuperación el año siguiente, por políticas públicas expansivas, financiadas básicamente por vía del endeudamiento público. Un fuerte crecimiento en la demanda de importaciones, el relativo estancamiento en el valor de las exportaciones (fruto tanto de una sequía que afecta a la actividad agrícola como de la caída de los precios internacionales de los *commodities*) y la explosiva demanda de turismo emisoro producen un importante déficit en la cuenta

corriente externa, que en principio es cubierto mediante operaciones masivas de endeudamiento. En 2018, sin embargo, se interrumpe abruptamente el financiamiento voluntario, y el gobierno recurre a un préstamo del Fondo Monetario Internacional, que adquiere proporciones inéditas. Pese a ello, persiste la desconfianza y la economía entra nuevamente en recesión, llevando a un nuevo *default*.

La crisis económica provocada por la actual pandemia global asociada al Covid-19 no tendrá precedentes. Los enormes paquetes de asistencia fiscal y crediticia lanzados por diferentes gobiernos solo serán suficientes para morigerar el impacto y, en los mejores casos, mantener las capacidades productivas para acelerar la recuperación posterior. Según el FMI, el PIB mundial caerá un 3,5% y nueve de cada diez países se contraerán.

La crisis sanitaria sorprende a la Argentina en un contexto de vulnerabilidad, tras un estancamiento de casi una década, dos años de recesión consecutivos y elevada inflación (niveles cercanos al 40% anual), y la pobreza alcanzando el 35,5% en el segundo semestre del año 2019. Así, las perspectivas para el año 2020 son también recesivas y la Argentina acumulará tres años seguidos de contracción. En los últimos 10 años, 6 habrán mostrado una reducción del PIB. El crecimiento acumulado en esta década habrá sido virtualmente nulo, lo que implica una caída de más del 10% en el PIB por habitante (sin contabilizar los efectos de la referida pandemia). Puede sí contabilizarse como un dato positivo un canje con los bonistas privados que puede considerarse exitoso; el próximo paso corresponde a la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, para lo que existe cierto margen de tiempo.

## 2. Objetivo

Como hemos indicado, en los últimos cuarenta y cinco años se registran cuatro patrones económico-sociales. Uno de ellos, una suerte de híbrido entre neoliberalismo y desarrollismo; dos

de carácter neoliberal (el primero bastante más serio y profundo que el segundo); y uno que denominaremos “neo-desarrollista”, aun cuando esta denominación pueda prestarse a equívocos. Y lo cierto es que *la Argentina no ha acertado, tras el temprano abandono de un proyecto claramente desarrollista, en sus diferentes intentos, en lograr un patrón de crecimiento sostenible y equitativo*. El principal obstáculo ha sido la insuficiencia de la inversión y el correlativo operar de la restricción externa. Ésta es una “cuestión” que debe ser encarada, más allá de los impactos de la reciente crisis ocasionada por la pandemia. Será la pregunta que nos ocupará en el presente trabajo.

Demás está decir que esta “cuestión” no es estrictamente económica. Un “proyecto” debe ser entendido como una formulación que articula un conjunto crítico de componentes tanto económicos como políticos y sociales; es dudoso, incluso, que pueda darse una definición acabada y cerrada, que abarque todo aquello que se considere de importancia, dada la complejidad y especificidad de estos procesos, esto es, su historicidad. De hecho, hay más de un término (y un concepto, entonces) para hacer referencia a esta temática del desarrollo: patrón, paradigma, modelo, estilo, etc. Esto no quita que esta compleja temática pueda ser desmenuzada desde diversos abordajes, a partir de desarrollos propuestos por las diferentes ciencias sociales y, dentro de ellas, de sus escuelas.

Este trabajo propondrá una aproximación particular y acotada, construida desde un ángulo económico. Se trata, como se verá, de *un ejercicio de planificación*, que apuntará a evaluar comparativamente diversas opciones en cuanto al perfil que podría adoptar la trayectoria posible de la economía argentina, examinando su sostenibilidad. El análisis se organiza en torno a un modelo de elaboración propia, que denominamos “Modelo CESP-PLAN” (en adelante, MCP). Se trata de un ejercicio que no pretende cerrar la discusión acerca del patrón de desarrollo de la economía argentina; a partir de una evaluación comparativa entre diferentes alternativas e

insumiendo pocos recursos, permitirá visualizar tópicos importantes que hacen a la construcción de este proyecto. No se aspira a que lo que se presentará aquí resulte en una respuesta integral; será un aporte, que consideramos relevante.

Se construirán escenarios a partir de sectores de mayor dinamismo en el crecimiento: actividad primaria agrícola y la industria vinculada, actividad primaria minera, actividad industrial no basada en la actividad primaria y servicios. El propósito será examinar la viabilidad de escenarios que combinan estos componentes, en términos de sostenibilidad fiscal y externa, y en lo referido a demanda de inversión.

El presente artículo de investigación se organiza en la siguiente forma. En el apartado próximo, se brindará una explicación acerca del análisis que se desarrollará, basado en una adaptación particular del Modelo de Insumo-Producto. Luego, se presentarán los aspectos conceptuales referidos a la construcción del MCP. Seguidamente, se desarrollarán los escenarios, para luego presentar los resultados obtenidos. A continuación, se profundizará en uno de los escenarios desarrollados precedentemente, en función de configurarse como el más deseable. El último apartado presenta comentarios finales y líneas de trabajo a futuro.

### 3. Abordaje: modelo de planificación

El abordaje empleado en este trabajo se apoya en un enfoque de planificación implementado mediante un modelo, el MCP. No presentamos por brevedad una fundamentación acabada para este abordaje, centrado en los conceptos de modelo y de planificación; remitimos a tal fin a Müller (2020). Sintetizamos aquí un conjunto de conceptos que dan base a los procedimientos que se aplicarán, a los fines de este trabajo.

#### 3.1 Acerca del concepto de “modelo”

Entendemos por “modelo” *una representación simplificada de determinada realidad que se desea describir y/o analizar, mediante un procedimiento normalizado, que permite extraer y poner en*

evidencia elementos que se consideran de interés. Para su elaboración, se requiere entonces identificar una realidad y un propósito y definir un criterio de abstracción<sup>8</sup>. En Economía, estas representaciones emplean lenguaje matemático; pero es importante señalar que no equiparamos “modelo” con “teoría”; entendemos más bien al “modelo” como un instrumento de una determinada reflexión teórica. En otros términos, un modelo adquiere un sentido claro sólo si se encuentra referenciado en un marco teórico, por cuanto constituye en esencia un instrumento.

Los modelos, en Economía, pueden ser empleados a diferentes fines, a saber:

- Un modelo puede ser utilizado a fines *descriptivos*. Esto es, el modelo simplemente toma conjuntos de datos y expresa su comportamiento en forma compacta.
- Cuando un modelo integra una teoría que apunta a explicar un determinado conjunto de fenómenos, el uso del modelo será a fines *explicativos*.
- Otro posible empleo de un modelo es a fines *predictivos*; esto es, a los efectos de inferir valores no observables (tanto a futuro como del pasado).
- Un último empleo de un modelo tiene características claramente diferentes de las anteriores. Se trata del uso de *programación* (o planificación). En este caso, el modelo es una herramienta de una unidad de decisión. Ella controla determinadas variables con el propósito de obtener resultados, medidos en términos de otras variables, que constituyen el objetivo de la programación. Más que una “teoría” subyacente se presupone un mecanismo ingenieril y organizativo bajo control del decisor, cuyo adecuado funcionamiento se encuentra asegurado. La cuestión acerca de conocer los principios que regulan tal funcio-

namiento es en principio trivial, por cuanto se trata de mecanismos contruidos *ex profeso*.

Este trabajo adopta un Modelo del tipo Insumo-Producto (en adelante, MIP). Como es sabido, el MIP es un algoritmo de cálculo que responde al interrogante siguiente: ¿cuál es el nivel y composición de la producción de una economía apto para satisfacer un determinado nivel y composición de la demanda final?<sup>9</sup> Su razón de ser reside en la existencia de transacciones intersectoriales, producto de la división del trabajo. Existen sectores productivos dedicados exclusivamente a la producción para la demanda intermedia (por ejemplo, el petróleo, en la medida en que se no se destine a exportación), cuya producción es luego empleada para brindar productos a la demanda final. Si cada sector proveyera solamente a la demanda final, el MIP no tendría objeto, puesto que las ventas a la demanda final y la producción de cada sector serían iguales.

De los cuatro empleos posibles de un modelo (explicativo, descriptivo, predictivo y de programación), podemos afirmar que el MIP fue concebido esencialmente como un modelo de programación o planificación. El MCP será utilizado igualmente como un modelo de planificación<sup>10</sup>. A este abordaje hacemos referencia en el próximo apartado.

### 3.2. El abordaje de planificación

Este trabajo adopta la perspectiva de la planificación. Esto significa que partiremos de una hipotética posición de “comando y control” de la economía, asumiendo que los individuos cumplirán con lo pautado por el “plan”. De este modo, aplicaremos una aproximación que ig-

---

8 Esta definición es tomada de Müller (1998); de allí se retoman algunos de los conceptos expuestos a continuación.

---

9 Existe una diversidad de textos que tratan el Modelo Insumo-Producto, una herramienta diríamos “clásica”. Remitimos aquí a Miller y Blair (2009) y Schuschny (2005).

10 Esta aclaración es necesaria por cuanto es profuso el empleo del MIP a fines predictivos.

nora la descentralización de decisiones propia de una economía de mercado. Dado que esto implica omitir uno de los aspectos centrales de una sociedad constituida bajo el patrón capitalista – los mercados descentralizados – este abordaje demanda una fundamentación. Un abordaje de planificación asume que los individuos tendrán un comportamiento previsto por el planificador, pero esta hipótesis por cierto no puede pretender realismo. Es más, comprender el comportamiento de los individuos en un contexto de descentralización, donde las relaciones entre los individuos son mediadas por el intercambio, es un objetivo primordial de la propia disciplina económica en general. Es casi diríamos “impropio” que un analista económico prescindiera precisamente de esta característica. La justificación de este enfoque se encuentra en el terreno de lo pragmático. El mismo permite, con recursos moderados, *explorar las potencialidades y restricciones de una economía, en lo referido a sus capacidades productivas y distributivas*. De esta forma, facilita la evaluación de opciones en términos de trayectorias alternativas posibles.

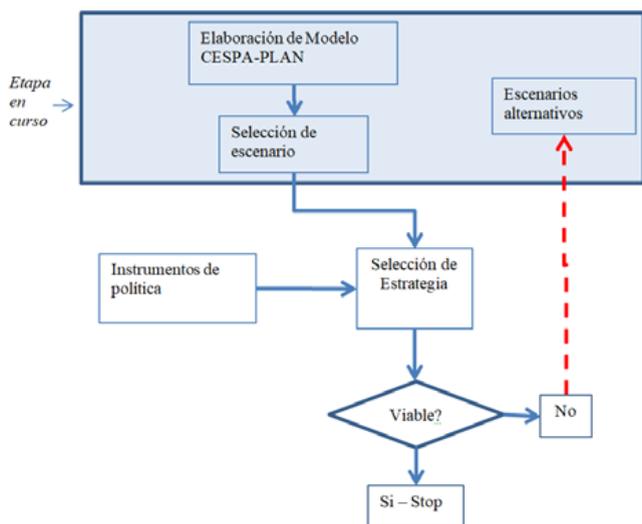
De estas consideraciones surge en forma inmediata la principal limitación de nuestro abordaje: *no genera los instrumentos de política*, cuando se pasa al contexto más «real» de una economía descentralizada, para lograr los comportamientos que propondrá la operación del MCP. El planteo que se propone es entonces secuencial. En primer lugar, se optará entre diferentes escenarios alternativos, empleando el MCP. Luego se investigará cuáles instrumentos de política podrán ser aptos. Si este planteo fuera estrictamente lineal, presupondría una suerte de “neutralidad instrumental”: todos los escenarios serían igualmente alcanzables, por cuanto se contaría con los recursos de política necesarios. Una etapa posterior, sin embargo, podrá even-

tualmente plantear alguna recursividad: podrá darse que deban replantearse los escenarios, si el que fuera elegido en primera instancia resultara a la postre inalcanzable, por limitaciones de los instrumentos. En definitiva, la adopción de una perspectiva de planificación (de “comando y control”) responde antes que nada a que ella se puede trabajar con relativa facilidad. Tiene además la ventaja de separar claramente objetivos de instrumentos. En esta etapa regirá la hipótesis de “neutralidad instrumental”, esto es, el supuesto de que todos los escenarios que se planteen pueden ser alcanzados. En una etapa posterior, se verificará si el escenario seleccionado es realmente alcanzable.

El Diagrama 1 a continuación ilustra esta secuencia de tareas (la línea puntuada indica la eventual recursividad) e identifica aquellas que se cubrirán en el presente trabajo.

Es necesaria una aclaración, en este punto. Cuando hablamos de la capacidad de los instrumentos de política de lograr el escenario deseado, *no estamos haciendo referencia a la cuestión de la disponibilidad de recursos materiales*. Como veremos, este tópico –en definitiva, la escasez relativa de recursos– estará presente desde el principio, en la identificación de los escenarios posibles. Lo instrumental se refiere antes que nada a *capacidades y restricciones institucionales y a la posibilidad de movilizar al conjunto de actores sociales*. Aludimos, por ejemplo, a la posibilidad de aplicar una determinada política arancelaria y su viabilidad en función de acuerdos del MERCOSUR o de la Organización Mundial de Comercio. También entra en este conjunto la viabilidad de lograr determinados comportamientos empresarios o de los trabajadores, en función de los posibles incentivos que se brinden.

**Diagrama 1**  
**Ubicación de la presente etapa en el curso general del análisis**



Fuente: Elaboración propia

Por último, aclaramos que el “abordaje de planificación” que adoptamos no se vincula con algún posicionamiento teórico o ideológico particular; esta aclaración es necesaria, dada la multiplicidad de sentidos y connotaciones del término “planificación”<sup>11</sup>. Como dijimos, se trata de una decisión de carácter pragmático. Esto no quita, quede en claro, que nuestra postura en torno a cómo debe gestionarse una economía –y en particular, un proceso de desarrollo– es que el Estado debe ser un sujeto activo y no un mero garante del funcionamiento de mercados descentralizados. De allí la importancia de los instrumentos que deberán identificarse para alcanzar el escenario elegido, instrumentos que podrán eventualmente organizarse en torno a un “plan” o “programa” formulado desde el Estado. Si el punto de partida

fuera que el mero funcionamiento de los mercados es lo que asegura objetivos de desarrollo, todo nuestro ejercicio carecería de sentido.

#### 4. Naturaleza y construcción del Modelo CESPAN-Plan<sup>12</sup>

##### 4.1. Conceptos iniciales

El MCP es esencialmente un modelo insumo-producto. A los fines de nuestro objetivo – identificar un patrón de crecimiento viable para la economía argentina – *evalúa escenarios de expansión, identificables principalmente por diferentes perfiles de la demanda final*. El MCP apunta a establecer la viabilidad de un crecimiento basado en combinaciones de exportaciones primarias, exportaciones industriales y sustitución de im-

11 En Müller y Gómez (2013, Cap. 1) se presenta una enumeración de los posibles sentidos del término “Planificación”.

12 Para mayores detalles sobre este abordaje, ver Müller y Ferroni (2017) y Müller (2020).

portaciones<sup>13</sup>. El MCP asume que estos escenarios son alcanzables mediante políticas estatales, aun cuando este tema – como vimos – no será tratado en esta etapa del análisis.

Un aspecto que diferencia al MCP del Modelo Insumo-Producto en su formulación original es que el primero no determina exógenamente el nivel y composición del consumo privado como objetivo de programación. Por el contrario, *el MCP endogeneiza esta variable*, a partir de una relación empírica que relaciona el consumo con el ingreso de las familias. Esta relación se instrumenta generando diez niveles de ingreso para cada tipología factorial (salarios, ingreso mixto y utilidades distribuidas), asociando un determinado nivel y composición del consumo. La construcción de esta función de consumo con relación al ingreso demanda determinar el monto de utilidades distribuidas por las empresas, además de un conjunto de transferencias de las familias hacia el Estado y viceversa. Este aspecto del modelo es en rigor de carácter predictivo; se considera que esta opción es más procedente, por cuanto el consumo privado es considerado una variable mayormente no susceptible de ser influida por políticas públicas.

## 4.2. Desarrollo del MCP

En términos de la ecuación básica del modelo insumo-producto, el MCP resuelve la ecuación siguiente, expresada en términos vectoriales y matriciales:

$$VBP=(I-A)^{-1} \cdot [DFA+CP(VBP)]$$

donde

*VBP*: Vector de Valor bruto de producción (variable endógena)

---

13 El MCP permite también examinar los impactos de determinadas políticas sectoriales, centradas en el sector energético, como así también acciones de redistribución del ingreso; pero no se incursionará en estos escenarios en el presente trabajo.

*I*: Matriz identidad

*A*: Matriz de coeficientes técnicos

*DFA*: Vector de Demanda Final Autónoma, compuesta por el Consumo de gobierno, las Exportaciones y la Inversión Bruta Fija (variable exógena)

*CP*: Vector de Consumo Privado (variable endógena)

Este tratamiento del consumo privado implica una relación recursiva entre ingreso y consumo, que se trata mediante iteraciones; ellas son convergentes, de manera que un número limitado de tales iteraciones será suficiente para aproximar un resultado válido<sup>14</sup>. Debe señalarse que el Consumo Privado es función del ingreso distribuido. El mismo surge del ingreso primario, obtenido mediante coeficientes técnicos sobre el Valor Bruto de Producción; pero es corregido en función de las utilidades distribuidas, los impuestos directos e indirectos retenidos por el gobierno y las transferencias que éste realiza (mayormente, a través del sistema previsional)<sup>15</sup>.

El MCP permite obtener *un Sistema de Cuentas Nacionales*, integrado por 6 cuentas<sup>16</sup>:

---

14 Dado que el gasto de consumo en el MCP es asumido como una fracción del ingreso familiar, las iteraciones sucesivas serán convergentes. Esto es, el incremento de ingreso que genera cada incremento de consumo será decreciente.

15 En el caso de los impuestos indirectos, se asume por simplicidad la hipótesis de que el gasto en los bienes es constante en términos nominales, por lo que estos impuestos reducen los montos reales adquiridos en forma proporcional. Esto es, si la tasa de impuestos indirectos es de 25%, se asume que el valor real del consumo será 80% del valor nominal.

16 Se trata de una versión ligeramente modificada del Sistema de Cuentas Nacionales elaborado por el BCRA (1975).

- Producto Interno Bruto (composición de la demanda final)
- Ingreso Nacional (distribución funcional)
- Ingresos, gastos corrientes y ahorro de Familias
- Ingresos, gastos corrientes y ahorro del Gobierno
- Ingresos, gastos corrientes y ahorro del Sector Externo
- Ahorro e Inversión

La construcción de este Sistema demanda determinar, además de las variables que genera el MCP, los impuestos y transferencias del gobierno. Los impuestos a recaudar son calculados en cada escenario en función del nivel de actividad; la masa de transferencias a las familias de igual manera. De este sistema se obtienen *las brechas privada, fiscal y externa*, indicadores fundamentales para analizar el desempeño de la economía en los diferentes escenarios planteados.

Cabe señalar que, en el caso de la producción minera, que se asocia por su preponderancia a la de hidrocarburos, el MCP no sigue la lógica habitual de los Modelos Insumo-Producto. En este caso, se determina el nivel esperable de producción en función de las reservas estimadas, y se ajusta la composición entre producción interna e importaciones, a fin de lograr el nivel de producción determinado. Esto es, en este caso el MCP adopta un nivel de producción, y determina las importaciones requeridas.

Adicionalmente, *el MCP estima las necesidades de inversión que resultan de determinado nivel de actividad de cada sector*. Este cálculo asume

que la capacidad instalada requerida es proporcional al nivel de actividad de cada sector. La necesidad de inversión de cada sector surge entonces de la agregación de dos componentes:

- la reposición del equipo productivo desgastado
- la inversión que debe adicionarse para que la capacidad coincida con lo requerido por el nivel de producción

La consolidación de los requerimientos de inversión estimados para cada sector arroja la inversión total necesaria<sup>17</sup>.

El modelo procede de acuerdo con la siguiente secuencia<sup>18</sup>:

- a. Se determina exógenamente el crecimiento posible del PIB global.
- b. Se aproxima el nivel agregado de inversión que permite sostener este crecimiento, a partir de la experiencia histórica reciente.
- c. Se definen diversos escenarios, que corresponden a diferentes perfiles de crecimiento.
- d. Se obtiene el escenario al año 10 a través de la operación del MCP, caracterizado por las correspondientes brechas.
- e. Se obtienen los valores de los escenarios para los años intermedios.
- f. Se acumulan las brechas obtenidas<sup>19</sup>.

El Diagrama 2 indica los aspectos más salientes del MCP.

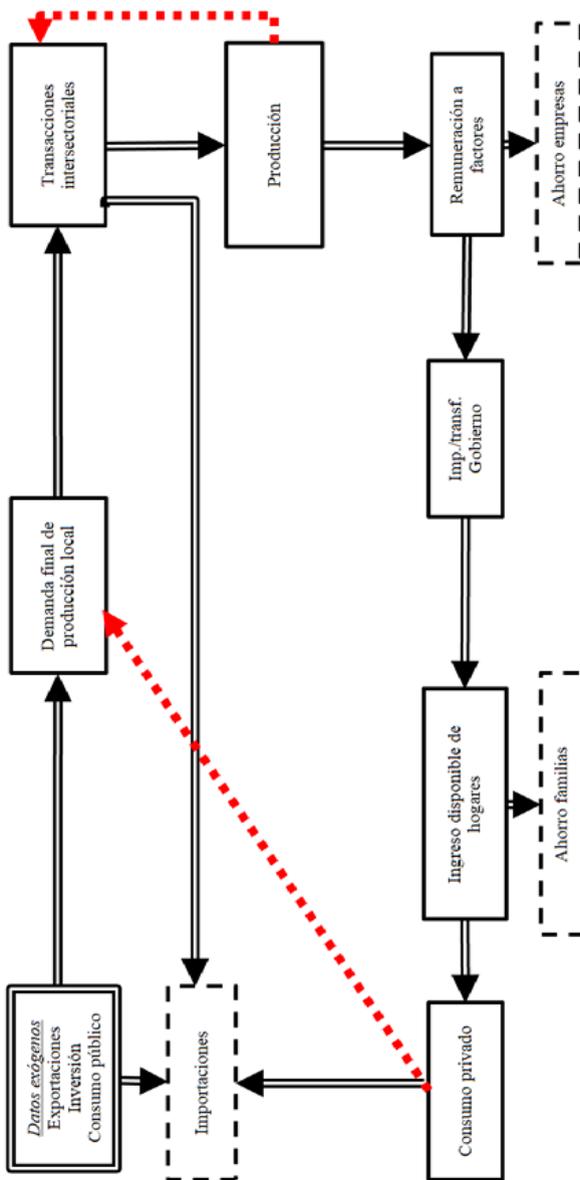
---

17 Cabe señalar que la actividad de suministro de servicios de vivienda (alquiler imputado) no integra el cálculo realizado a través del MCP. La demanda de inversión en construcción residencial se computa en función de la evolución esperada de la demanda de vivienda; a su vez, ella varía linealmente con el nivel del PIB).

18 Este procedimiento no fue incluido en Müller y Ferroni (2017).

19 Por razones operativas, este cálculo se realiza para los años pares (años 2,4, 6 y 8). Las brechas para los años restantes son obtenidas mediante interpolación lineal.

**Diagrama 2**  
**Modelo CESP-PLAN: esquema general**



**Fuente:** Elaboración propia.

### 4.3. Operación del modelo

El MCP opera en dos etapas. En la primera, calcula los valores referidos a cada escenario al año 10, de acuerdo con lo detallado anteriormente. En la segunda etapa interpola los resultados para los períodos intermedios, acumulando los resultados en lo referido a las brechas, obteniéndose así los valores acumulados de ahorro/desahorro de los sectores privado, público y externo. Detallamos ahora este paso.

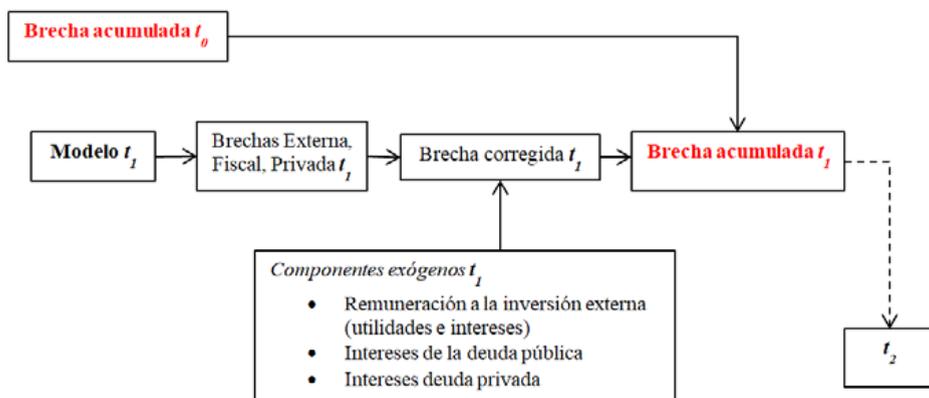
Para cada período, el MCP obtiene, como indicamos, las brechas privada, pública y externa. Dada la naturaleza tendencial del ejercicio, los valores intermedios “replican a escala” el resultado alcanzado para el año horizonte;

pero el cálculo de los años intermedios permite acumular resultados corrientes, consolidando activos o pasivos cuyo dimensionamiento es de interés. Este proceso demanda incorporar algunos elementos adicionales, a saber:

- i. Remuneración neta de factores del exterior, en la cuenta corriente del sector externo.
- ii. Intereses generados sobre los activos/pasivos acumulados, para la deuda interna pública y privada, como así también para la acumulación de pasivos externos.

A los pasivos/activos de cada año se adicionarán los saldos en cuenta corriente privada, pública y externa. El diagrama siguiente muestra este proceso.

**Diagrama 3**  
**Modelo CESP-PLAN: acumulación de activos/pasivos**



**Fuente:** Elaboración propia.

### 4.4. Construcción del MCP

Por razones de brevedad, no ahondaremos en los aspectos operacionales de la construcción del modelo, quedando por fuera del alcance del presente trabajo<sup>20</sup>. Sin embargo, cabe mencionar que el punto de partida del MCP

es la Matriz Insumo-Producto de 1997, en adelante MIP (INDEC, 1997). Lamentablemente no se dispone de una estimación oficial más reciente, por lo que se debe recurrir a esta

20 Para una mayor profundización de la cuestión de la construcción del modelo, acudir a los

documentos de trabajo referidos previamente Müller y Ferroni (2017) y Müller (2020).

fuerza ya algo antigua<sup>21</sup>. Por otro lado, como mencionamos, la endogeneización del consumo privado requiere construir funciones consumo-ingreso, esto es, funciones que establezcan una relación entre el nivel de ingreso por tramo y el nivel y composición del consumo privado. A este efecto, se cuenta con la información producida por la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHO), también para el año 1997. Queda de este modo construido el MCP para 1997.

Si bien al partir de la utilización de la MIP 1997 como base no es posible contemplar potenciales transformaciones en la estructura productiva entre ese año y el presente, habida cuenta del desempeño económico reciente, en general esto no parece haber tenido efectos significativos.

Mediante un proceso de extrapolación y posterior calibración, el año 2017 es adoptado como base para la operación del MCP. La elección de ese año obedece a que es reciente, a la vez que no se encuentra afectado por la compleja coyuntura macroeconómica que comenzó a desarrollarse en el año 2018, siendo también el último año de expansión del nivel de actividad de la economía argentina.

El período de referencia será entonces el año 2017, valuado a precios de ese año. Los valores a 2017 se expresarán en dólares estadounidenses, para facilitar su lectura y eventual comparación.

No es posible por otro lado replicar la sectorización de la MIP 1997, básicamente por limitaciones en cuanto a la posibilidad de obtener información acerca de la distribución del ingreso por niveles para cada sector. Se adopta en consecuencia una sectorización más agre-

gada, acorde a los requerimientos del análisis, basado en la identificación de diferentes escenarios de crecimiento. Ella es la siguiente:

- Agricultura y ganadería
- Minería
- Industria manufacturera
- Manufacturas de origen agropecuario
- Manufacturas de origen industrial
- Refinación de petróleo
- Sector de energía eléctrica
- Generación térmica de energía eléctrica
- Generación hidráulica de energía eléctrica
- Transporte-Distribución de energía eléctrica
- Transporte de Gas
- Construcción
- Servicios
- Sector público

Los sectores así definidos resultan de agregar los 124 sectores de la MIP 1997, con la única excepción de lo referido a energía eléctrica, que debe ser desagregado en dos segmentos (generación, por un lado, y transporte y distribución por otro).

Por último, se adoptan las siguientes tasas reales de interés anual, a fin de capitalizar activos/pasivos acumulados:

- Brecha privada: 5,0%
- Brecha pública: 4,0%
- Brecha externa: 4,5%

Estas tasas, relativamente elevadas, apuntan a reflejar lo que se considera son condiciones realistas en cuanto al financiamiento de la economía argentina que podrán prevalecer en el plazo de análisis (10 años); sin embargo, deben ser asumidas como hipótesis convencionales. Se asume como es habitual que la tasa de interés que enfrentará el sector público es inferior a la correspondiente al sector privado; para el caso del financiamiento externo se supone el promedio de ambas tasas, presuponiendo que el financiamiento que recibirán el sector público y el privado tendrán escalas similares.

---

21 Debe señalarse, sin embargo, que para el caso particular del sector Minería, se actualizaron los coeficientes técnicos, en función de la partición entre producción local e importación de hidrocarburos.

## 5. Los escenarios: marco macroeconómico, demanda final, componentes sectoriales

Los escenarios a evaluar se definen esencialmente en función de diferentes perfiles de crecimiento y de componentes de política sectorial. Se adopta además un escenario base tendencial, que consiste en extrapolar una trayectoria que no cambia las características observadas en 2017. El horizonte de análisis será de 10 años, correspondiendo entonces a una suerte de medio-largo plazo.

Debe establecerse en primer lugar la tasa de crecimiento que se considera factible y el nivel de Inversión Bruta Fija que permita sostener este ritmo de expansión para el horizonte de análisis. Se adopta como tasa viable de crecimiento del Producto Interno Bruto el 3% anual, equivalente aproximadamente a un crecimiento del 2% del PIB per cápita, para el citado horizonte de 10 años. Se trata de una tasa algo mayor de la que se observa en el largo plazo histórico: entre 1993 y 2018, el empalme de las dos últimas series de PIB (base 1993 y base 2004) arroja un crecimiento del orden del 2,3% anual. No se trata entonces de un ritmo que pueda considerarse excesivamente optimista, si bien asume que una adecuada política económica podría ser capaz de lograr un crecimiento más elevado que el histórico. Al horizonte indicado, este ritmo de crecimiento representa una tasa acumulada del 34%.

Debe adoptarse ahora una tasa de Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) que sea a la vez realista y permita sostener este crecimiento, en términos agregados. A este propósito, consideramos un período histórico largo cuya tasa de crecimiento del PIB coincide con la que hemos establecido como meta (3%) y adoptamos la tasa de IBIF sobre PIB resultante. El período adoptado es 1994-2013 y la tasa media IBIF/PIB observada es del 18% del PIB. Dado que la IBIF representó

en 2017 el 15% del PIB, se presupondrá que deberá alcanzarse en promedio en el período de proyección la incidencia mencionada de 18%. Ello comporta un crecimiento de la inversión de 6,2% anual, alcanzando así al año 10 una incidencia de 20,4%. El crecimiento total de la Inversión será de 82%, con relación al año base.

En cuanto a los escenarios, si bien el MCP ha sido construido de forma que admite una definición en dos niveles, en el presente trabajo nos ceñiremos al análisis de escenarios de primer nivel y solo haremos referencia a los sub-escenarios para ilustrar la capacidad analítica del modelo. De este modo, el primero de estos niveles se referirá a los perfiles de crecimiento de los componentes de la demanda final autónoma, teniendo como ejes centrales diferenciadores *la evolución de las exportaciones y su composición*, y también una hipótesis referida a *la sustitución de importaciones*. La Inversión Bruta Fija no diferirá en todos los escenarios, a fin de asegurar compatibilidad con la tasa de crecimiento adoptada; el Gasto Corriente del Gobierno evolucionará también de igual manera para todos los escenarios, a un ritmo menor de crecimiento del PIB, a fin de generar espacio para la inversión (amén de que puede esperarse que la demanda de consumos gubernamentales tales como salud y educación crezcan a un ritmo moderado, por la posibilidad de optar por alternativas no públicas, cuya preferencia suele crecer con el nivel de ingreso<sup>22</sup>).

En definitiva, los escenarios a este primer nivel serán definidos de acuerdo con lo siguiente:

---

22 Se recuerda que el Consumo del Gobierno comprende principalmente los gastos de operación del Gobierno (Administración Pública, Justicia y Seguridad) como así también la provisión de servicios de Salud y Educación.

1. **Escenario Base Tendencial:** expansión tendencial de todos los componentes de la demanda autónoma mencionados a un ritmo compatible con el crecimiento del PIB, sin sustitución de importaciones.
  2. **Escenario de Primarización:** expansión diferencial de exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y producción minera, sin sustitución de importaciones. Este escenario podría ser asociable al Acuerdo UE-MERCOSUR, en cuanto propicia tal primarización<sup>23</sup>.
  3. **Escenario de Industrialización por promoción de exportaciones:** expansión diferencial de exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Servicios, sin sustitución de importaciones. Crecimiento moderado de exportaciones de origen agrario.
  4. **Escenario de Profundización industrial:** combina exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Servicios con sustitución de importaciones. Crecimiento moderado de exportaciones de origen agrario.
- Los valores asumidos para cada escenario en este primer nivel son indicados en el cuadro siguiente<sup>24</sup>.

---

23 Ghiotto y Echaide (2020).

---

24 Adicionalmente, el MCP trata escenarios de segundo nivel o sub-escenarios, asociados a cada uno de los escenarios de primer nivel. Se remite a Müller (2020) para la presentación de los resultados de tales sub-escenarios.

**Tabla 1**  
**Valores asumidos para los escenarios – primer nivel**

(crecimiento al horizonte – 10 años)

		Base -Tendencial	Primarización (Acuerdo UE)	Industrialización por promoción de exportaciones	Profundización Industrial
<b>Gasto de Consumo Gobierno</b>		25%	25%	25%	25%
<b>Inversión Bruta Interna Fija</b>		82%	82%	82%	82%
<b>Variación exportaciones</b>	Manufacturas de origen agropecuario	34%	60%	34%	34%
	Manufacturas de origen industrial	34%	34%	60%	43%
	Servicios	34%	34%	60%	43%
<b>Porcentaje sustitución importaciones</b>	Manufacturas de origen agropecuario	0%	0%	0%	2%
	Manufacturas de origen industrial	0%	0%	0%	20%
	Servicios	0%	0%	0%	20%

**Fuente:** Elaboración propia.

Una vez definidos los escenarios, se procede entonces a la operación del MCP y la consiguiente obtención de resultados. Ellos son detallados en el apartado siguiente.

Corresponde reiterar un ajuste “implícito” introducido. Las tasas diferenciales de expansión de la demanda final (o la sustitución de importaciones) pueden producir un efecto de aceleración y por ende de crecimiento, llevando al nivel de actividad a expandirse por encima del ritmo indicado como límite en el ho-

rizante (3% anual). Para controlar este efecto, típico de modelos traccionados por la demanda, se introduce una restricción adicional en la función de consumo privado inducido. Esto implica que actúa un mecanismo de contención de esta variable; éste supone que por vía de retención de utilidades o menores salarios se reduce el ingreso disponible para consumo privado. El valor del coeficiente de contención es obtenido mediante iteraciones del modelo y es propio de cada escenario.

## 6. Resultados alcanzados por el Modelo CESP-Plan

La operación del MCP genera un vector de resultados, a nivel tanto agregado como desagregado; su análisis permite determinar un conjunto de características referidas a cada escenario. Se presentará aquí un subconjunto de tales resultados, apuntando a los indicadores que resultan de mayor interés y dando preferencia a los de carácter más agregado.

Incluiremos en un primer apartado indicadores referidos a los cuatro escenarios identificados<sup>25</sup>. A continuación, se hará referencia a los resultados acumulados a lo largo del período de 10 años adoptado como horizonte.

- Composición sectorial del PIB
- Brecha privada-sector público-sector externo (en % del PIB)
- Apertura externa  $\{(Exportaciones+importaciones)/2/PIB\}$
- Ingreso Asalariados (% Ingreso Bruto Interno)
- Relación de Ingreso percibido por el quintil mayor y el quintil menor
- Relación entre la IBIF prevista y la IBIF requerida
- Requerimiento de energía eléctrica y combustibles fósiles

A título referencial, se incluyen los valores correspondientes al año base (2017)

### 6.1. Resultados al año horizonte

Los indicadores que se presentarán para el año horizonte son los siguientes:

**Tabla 2**  
**Resultados para el año 10: agregados macroeconómicos**

	Escenario base	Tendencial	Primarización (Acuerdo UE)	Industrialización por promoción de exportaciones	Profundización Industrial
Crecimiento PIB	0,0%	33,4%	34,0%	33,9%	33,9%
Consumo privado/ PIB	71,1%	67,4%	66,5%	66,7%	65,3%
Consumo público/ PIB	17,2%	15,4%	15,4%	15,4%	15,2%
% IBIF/PIB	14,9%	20,7%	20,7%	20,7%	20,4%
Relación inversión prevista/requerida	N/A	20,4%	17,5%	19,7%	19,4%
% VA agropec./PIB	7,1%	6,6%	6,8%	6,6%	6,5%
% VA MOA/PIB	5,1%	4,9%	5,1%	4,8%	4,8%
% VA MOI/PIB	12,7%	14,2%	14,1%	14,6%	15,0%

**Fuente:** Elaboración propia.

25 En Müller (2020) se presentan resultados más desagregados, incluyendo los referidos a los sub-escenarios mencionados en la nota al pie 24.

En lo que atañe a los principales agregados macroeconómicos, la Tabla 2 presenta algunos resultados relevantes que caracterizamos a continuación:

- Todos los escenarios reducen la importancia del consumo privado con relación al período base en nivel sensible. También cae la incidencia del consumo público; esto se debe a la necesidad de lograr un mayor nivel de inversión. *El escenario de profundización industrial es el que comporta la mayor reducción relativa del consumo privado.*
- En cuanto a la compatibilidad entre la inversión agregada y los requerimientos de inversión determinados por los resultados del modelo, en general se observa que la primera es algo mayor; esto sugiere que en este punto los escenarios resultan ser factibles. «Primarización» es sin embargo más exigente, por el impacto de las inversiones que demanda el incremento de la producción minera, dejando

*relativo margen para una mayor diversificación inversora.*

- *Los cambios en la composición de la producción sectorial son muy moderados, seguramente por el efecto inercial del consumo privado.* El escenario «Profundización» produce esperablemente la mayor alteración, con un incremento de un punto porcentual en la importancia de la producción industrial. Emerge aquí una limitación del MCP, que es la imposibilidad de discriminar la distribución del ingreso por tramos para cada sector; si ello hubiera sido posible, sería esperable una mayor diversidad en la composición sectorial del PIB y también en los resultados alcanzados<sup>26</sup>.

La Tabla 3 presenta resultados en lo referido a las brechas privada, pública y externa, y a la apertura externa (se hace notar que se trata de valores corrientes, no incluyendo ingresos o erogaciones de capital).

---

26 Aclaremos este punto. El MCP asume que la distribución por niveles de ingreso es idéntica para cada componente de la distribución funcional del ingreso, en todos los sectores. Esto es, se asume que dentro del ingreso percibido por los asalariados, por ejemplo, siempre el decil  $x$  percibe el  $y\%$  del ingreso factorial, cualquiera sea el sector. Dado que esto no es necesariamente así, los resultados que se obtendrían si fuera posible tener en cuenta esta diversidad interna darían lugar a una variedad mayor. Agradecemos a Julio Ruiz este señalamiento.

**Tabla 3**  
**Resultados para el año 10: brechas**

	<i>Escenario actual</i>	Tendencial	Primarización (Acuerdo UE)	Industrialización por promoción de exportaciones	Profundización Industrial
Brecha privada/PIB	-1,9%	-5,3%	-4,1%	-4,4%	-2,2%
Brecha sector público/PIB	-2,9%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,7%
Brecha externa/PIB	4,8%	5,5%	4,5%	4,7%	2,8%
<b>Apertura externa (Expo + Impo)/2/PIB</b>	12,7%	13,1%	13,3%	13,6%	11,9%

**Fuente:** Elaboración propia.

Es visible *la menor brecha externa que permite el escenario “Profundización Industrial”, con relación a los restantes*; la brecha externa es alrededor de la mitad de la de los otros escenarios<sup>27</sup>. Es claro un crecimiento de la brecha externa en el escenario tendencial, y en menor medida en los otros dos. Llama la atención incluso el pobre desempeño externo del escenario de “Primarización”. Éste es uno de los resultados más notables del ejercicio.

Como podría esperarse, *el escenario “Profundización Industrial” conlleva una reducción de la apertura externa, con relación a los restantes*.

Se nota también, con relación a la situación actual, un mejor desempeño del sector público, cuya brecha se reduce considerablemente en todos los escenarios. Esto responde en buena medida al crecimiento moderado del gasto corriente, que como vimos ve descender su incidencia en el PIB. En función de lo anterior, el sector privado incurre en un quebranto corriente importante, que es cubierto por el sector externo (en menor medida, claro está, en el caso del escenario de “Profundización Industrial”).

La Tabla 4 aporta dos indicadores acerca de aspectos distributivos, para cada escenario.

27 Recuérdese que por construcción, el signo positivo de la brecha externa indica que el país se encuentra en déficit, en términos corrientes, con el Resto del Mundo.

**Tabla 4**  
**Resultados para el año 10: distribución del ingreso**

	<i>Escenario actual</i>	Tendencial	Prima- rización (Acuerdo UE)	Industriali- zación por promoción de exportaciones	Profun- dización Industrial
<b>% Ingreso Asalariados</b>	49,3%	49,9%	49,8%	49,9%	49,1%
Ingreso Quintil Mayor/Quintil Menor	15,6	15,7	15,7	15,7	15,7

**Fuente:** Elaboración propia.

La participación de los asalariados se incrementa levemente en todos los casos. Solo en el escenario “Profundización Industrial” observamos una leve caída.

En cuanto a la comparación entre los ingresos medios de los quintiles mayor y menor, los escenarios son neutros; esto sugiere un bajo impacto de la distribución funcional del ingreso sobre los ingresos efectivos de las familias,

probablemente por obra del sistema tributario y por la redistribución secundaria del ingreso (esencialmente vía sistema previsional)<sup>28</sup>.

Como corolario, constatamos *que la distribución del ingreso en definitiva dependerá mucho más de aspectos institucionales y condiciones de negociación que del particular modelo de crecimiento que se adopte.*

---

28 Es posible que incida también la homogeneidad asumida en la distribución del ingreso por niveles para los distintos sectores (ver nota 26).

**Tabla 5**  
**Resultados para el año 10: consumos energéticos**

	<i>Escenario actual</i>	Tendencial	Primarización (Acuerdo UE)	Industrialización por promoción de exportaciones	Profundización Industrial
Consumo combustibles fósiles (medido en VBP)	10.426.886	15.121.635	15.213.816	15.171.549	15.187.295
Consumo de energía eléctrica/PIB	0,71%	0,71%	0,71%	0,71%	0,71%

**Fuente:** Elaboración propia.

Yendo ahora a los consumos energéticos (Tabla 5), constatamos que el consumo de combustibles fósiles y de electricidad aumenta en línea con el PIB. Los escenarios “Primarización” y “Profundización Industrial” son algo más energo-intensivos, pero en grado muy leve. Habida cuenta de las bajas diferencias en la composición sectorial de la producción y la similar incidencia del gasto en consumo de familias, estos resultados no sorprenden. En definitiva, *puede postularse neutralidad, en cuanto a la demanda energética, de los distintos escenarios.*

## **6.2. Resultados acumulados al año horizonte**

En cuanto a los resultados acumulados, se presentará, como ya se indicó, lo referido a las brechas privada, pública y externa; ellos reflejan la acumulación de activos y pasivos relevantes, interesando en particular el caso de los pasivos externos netos<sup>29</sup>. A partir de los resultados que se estiman para cada período, se obtienen los valores acumulados de las brechas que surgen de la Tabla 6.

<sup>29</sup> Los autores ponen a disposición la totalidad de los resultados obtenidos, incluyendo los Sistemas de Cuentas Nacionales, para consulta.

**Tabla 6**  
**Escenario de primer nivel: Resultados acumulados al horizonte (10 años)**

	Tendencial	Prima- rización (Acuerdo UE)	Industrializa- ción por pro- moción de exportaciones	Profun- dización Industrial
Brecha privada (% PIB)	-23,7%	-18,3%	-19,3%	-7,8%
Intereses Brecha privada / SBE no distribuido	-7,9%	-5,9%	-6,3%	-2,4%
Brecha Pública (% PIB)	-11,0%	-11,8%	-11,4%	-14,0%
Intereses Brecha pública / Recaudación	-9,4%	-9,5%	-9,5%	-9,7%
Brecha Externa (% PIB)	34,6%	30,2%	30,7%	21,7%
Intereses Brecha externa / exportaciones	12,5%	10,9%	11,1%	7,9%

**Fuente:** Elaboración propia.

Como apreciación general, todos los escenarios acumulan desbalances de alguna magnitud; esto indica que serían sostenibles solo en condiciones de acceso al financiamiento externo. En la medida en que esto no sea posible, cualquiera fuera la estrategia adoptada, será menester corregirla para lograr brechas más equilibradas, especialmente en lo referido al sector externo.

Esto es particularmente visible para el caso del escenario “Tendencial”, que anticipa una acumulación de los pasivos externos del orden de 35% del PIB. En este punto, resulta clara la mayor viabilidad del escenario de “Profundización Industrial”, por cuanto conlleva un menor endeudamiento neto (pasivos externos incrementales de 22% del PIB frente a valores superiores al 30% para los escenarios alternativos restantes); los intereses de este endeudamiento comprometen una menor proporción

de las exportaciones, con relación a los otros escenarios, pese a que el escenario de “Profundización Industrial” supone un comportamiento menos dinámico de las exportaciones. Este menor nivel de pasivos externos se ve reflejado en un mejor desempeño del sector privado, cuyos pasivos crecen considerablemente menos que lo previsto para los demás escenarios; es visible la menor incidencia de los intereses de la deuda privada sobre el superávit de explotación retenido por las empresas.

En cuanto al endeudamiento público, todos los escenarios muestran un comportamiento similar, aunque ligeramente más desfavorable para el de “Profundización Industrial”. Los intereses incrementales estimados de la deuda pública inciden sobre la recaudación fiscal en grado sensible (poco menos de 10% de la recaudación), reflejo de un incremento del nivel del endeudamiento con relación al PIB. Sin

embargo, este frente parece el menos comprometedor, por cuanto la operación del modelo muestra una tendencia a la reducción de la brecha fiscal; así lo indica la Tabla 3, que presenta los valores de dicha brecha al año 10, la que se sitúa en menos del 0.5% del PIB (0.7% en el escenario de “Profundización Industrial). En otros términos, el crecimiento económico y la relativa contención del gasto corriente del Gobierno tenderá a equilibrar las cuentas públicas en términos corrientes. Demás está decir que a estas consideraciones deberán agregarse los efectos de la renegociación de la deuda pública externa, ya cerrada y con un alto nivel de adhesión en el caso de los acreedores privados, pero aún pendiente con el Fondo Monetario Internacional.

## 7. Profundización industrial y sustitución de importaciones

El análisis que hemos presentado hasta aquí sugiere la conveniencia de apuntar a la senda dictada por el escenario “Profundización Industrial”. Hemos visto que ni este escenario escapa a la acumulación de pasivos externos, por incapacidad de generar divisas en volumen suficiente para equilibrar la cuenta corriente. En alguna medida, esto es resultado de la inercia que conlleva el empleo del abordaje de Insumo-Producto, adoptado por el MCP. De allí que los resultados de los distintos escenarios resulten similares en varios aspectos; es de suponer que un proceso de crecimiento sostenido, aun a tasas moderadas, podrá introducir modificaciones virtuosas que el MCP no está en condiciones de anticipar.

Este aspecto, si bien muestra las restricciones del abordaje adoptado, refuerza la conclusión de que el escenario “Profundización Industrial” produce efectivamente una trayectoria diferenciada, caracterizada por una menor restricción externa, aun a partir de un abordaje que no permite incorporar eventuales innovaciones sobre la estructura productiva. Este escenario que combina una expansión

diferencial de exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Servicios con sustitución de importaciones parece contar con las mejores condiciones. Dentro de sus limitaciones, el MCP estima una brecha externa de alrededor de la mitad que la de escenarios alternativos en el año horizonte y de dos tercios en el acumulado al año diez. Se trata entonces de dotar de mayor espesor al sector industrial, integrando etapas “hacia atrás” y a la vez ampliando el potencial exportador.

Ahora bien, avanzar en la definición de una estrategia de crecimiento fundada en esta perspectiva escapa a las ambiciones del presente trabajo. Sin embargo, exploraremos algunos aspectos relacionados con este tema, a partir de un abordaje sencillo, que apuntará a identificar *cuáles sectores industriales podrían encabezar esta vía de profundización*. Va de suyo que la estrategia que se defina podrá incorporar otros componentes, relacionados a la actividad agroindustrial y minera; pero ello no será tratado aquí.

### 7.1. Abordaje

Como se mencionó, resulta de interés avanzar en el escenario de “Profundización Industrial”. En esencia, se trata de identificar una potencial combinación de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones industriales y de servicios que apunte a aliviar la restricción externa. Entendemos que no existe necesariamente una contradicción entre ambas vías, sino que por el contrario ellas son viables, si articuladas en forma virtuosa<sup>30</sup>.

---

30 Éste es un punto largamente debatido. La posición ortodoxa sostiene que es incompatible la protección arancelaria con la promoción de exportaciones, por cuanto genera el crecimiento de sectores carentes de ventajas comparativas, a la vez que promueve la permanencia de la protección, disminuyendo así la capacidad exportadora. Desde la perspec-

A continuación, presentamos el abordaje propuesto. El mismo se funda en *identificar sectores para los que exista margen para avanzar en la sustitución de importaciones y/o que muestren potencial exportador*.

Partimos del cómputo de la importancia de exportaciones e importaciones sobre la producción corriente de un bien. A tal efecto, definimos los indicadores siguientes, definidos para cada uno de los  $i$  productos que consume o exporta la economía:

$$x_i = \frac{Exp_i}{VBP_i} \quad m_i = \frac{Imp_i}{VBP_i} \quad \text{para } i = 1 \dots I$$

Estos indicadores –definidos para un período determinado– representan la relación entre exportaciones ( $x_i$ ) e importaciones ( $m_i$ ) para cada producto  $i$  y el valor bruto de producción correspondiente a ese mismo producto ( $VBP_i$ ), indicando así el peso relativo del comercio exterior con relación a la producción local<sup>31</sup>. No interesa en nuestro análisis el uso que se les dé a las importaciones (esto es, si son destinadas al consumo intermedio o la demanda final), sino la relación que mantienen con la producción local.

Un valor "alto" del cociente entre exportaciones y valor bruto de producción para un producto  $i$  ( $x_i$ ) indicará que el bien en cuestión es exportado en proporción elevada, lo que sugiere una competitividad también elevada. A su vez, un valor "alto" de cociente entre importaciones para un producto  $i$  ( $m_i$ ), en cambio, será evidencia de un potencial importante de sustitución<sup>32</sup>. Si los indicadores pueden ser –y

son– calculados para un único producto, no sería esperable que ambas condiciones se cumplan a la vez: si existe una elevada exportación de un bien determinado, no parece razonable que haya al mismo tiempo una importación también elevada.<sup>33</sup>

De ser factible obtener estos indicadores a nivel de producto, el análisis procedería por la vía de evaluar los potenciales de exportación y sustitución a ese nivel; pero tendría sentido solamente si existiera una correspondencia uno a uno entre productos y sectores. Esto es, si hubiera  $I$  productos, habría  $I$  sectores (cada uno de ellos con uno o más establecimientos productivos).

Ahora bien, la información en la práctica se encuentra disponible a niveles de agregación muy elevados, agrupándose los productos en función de los sectores productores. El número de sectores productores ( $P$ ) es siempre menor al número de productos ( $I$ ), por dos razones. Por una parte, es usual el caso de que un mismo establecimiento produzca más de un producto; por el otro, la propia agregación de establecimientos a fines de clasificación hace que un único sector comprenda varios productos (al margen de cuál sea la desagregación en la clasificación de productos).

Se presenta incluso una dificultad característica, y es que no existe una correspondencia inmediata entre grupos de productos y sectores productivos, dado que un mismo sector puede producir diferentes grupos de produc-

---

tiva de los hechos, véase por ejemplo Rodrik (2011: 166-167) y Eatwell (1998).

31 El cálculo se realiza sobre el valor bruto de producción dado que no es de nuestro particular interés el valor agregado por el establecimiento o el sector exportador.

32 Notemos que estos indicadores no contemplan el caso de un bien consumido, pero no

---

producido en absoluto en el país; estamos asumiendo entonces que no existe potencial sustitutivo para estos casos.

33 Ello podría ocurrir únicamente con productos estacionales con alto costo de almacenamiento, que llevan a consumirlos en un período próximo al de producción, siendo necesario importarlos en los lapsos de ausencia de producción interna. Se trata de un caso de muy relativa importancia.

tos, y un mismo grupo de productos puede ser producido por diferentes sectores.

Está claro que en este caso más realista podrá ocurrir que un sector determinado muestre niveles “altos” en ambos indicadores. Este caso será solo aparentemente paradójico; pero también permite proponer como criterio para identificar sectores con potencialidad sustitutiva y/o exportadora *el análisis conjunto de los dos índices propuestos, pero redefinidos por sector.*

Esto es,

$$x_p = \frac{\sum_i Exp_i^p}{VBP_p} \quad m_p = \frac{\sum_i Imp_i^p}{VBP_p} \quad \text{para } p = 1 \dots P, i = 1 \dots I$$

donde  $Exp_i^p$  representan  $Imp_i^p$  respectivamente la suma de importaciones de productos  $i$  producidos o producibles por cada sector productivo  $p$ .

El ejercicio permite entonces identificar – con las limitaciones propias de un enfoque que emplea grupos amplios de productos – sectores con potencial de sustitución de importaciones

a partir de la identificación de relaciones fuertes entre el comercio exterior y la producción doméstica: en exportaciones, como indicador de la capacidad productiva del país respecto a ese producto; en importaciones, indicando la posibilidad de sustitución. Notemos que podemos interpretar que un sector que muestra a la vez un elevado índice de exportaciones y de importaciones podría dar lugar a un proceso de sustitución que a la vez podría motorizar nuevas exportaciones.

De este modo, el método planteado se diferencia de otros indicadores y análisis existentes que relacionan los flujos de cada sector con los flujos totales de comercio exterior<sup>34</sup>.

En la Tabla 7 se presentan las diferentes combinaciones de resultados de los indicadores para cada grupo de productos y su estratificación, lo que nos permitirá clasificarlos de acuerdo con su potencial de sustitución de importaciones.

**Tabla 7**  
**Casos de análisis y estratificación teórica**

Caso	$x_p$	$m_p$	Calificación en cuanto a potencial de sustitución de importaciones (SI)
1	Alto	Alto	Alto potencial de sustitución de importaciones – competitividad potencial
2	Alto	Bajo	Sector “maduro” - elevada capacidad exportadora actual
3	Bajo	Alto	Sector con bajo potencial exportador – baja integración
4	Bajo	Bajo	Sector no interesante a los fines de SI

**Fuente:** Elaboración propia.

34 Véase, por ejemplo, Papini (2019), Bekerman y Dulcich (2013) y Durán Lima y Álvarez (2008).

Los sectores de mayor interés serán aquellos pertenecientes al caso 1, que exhiben una alta capacidad exportadora e importaciones altas. El caso 2 indica una alta capacidad exportadora, pero bajas importaciones; se trata de un sector que esencialmente “ha dado todo de sí”, en cuanto a su contribución al equilibrio externo, más allá de que podrá tener algún potencial exportador adicional.

Por su parte, el caso 3 presenta bajas exportaciones, pero importaciones altas con relación a la producción local; este sería un caso de un sector que no parece presentar, desde este análisis, un potencial importante, por cuanto si bien existe espacio para la sustitución, no hay indicación que ella pueda realizarse en forma efectiva. Podrá eventualmente quedar en agenda para un análisis más desagregado.

En cuanto al caso 4, correspondería a sectores con bajo comercio internacional; esto sería asociable al caso de altos costos de transporte. No resultan entonces de interés, por cuanto no tendrían potencial a los fines del escenario de Profundización Industrial.

Corresponde ahora la selección de un umbral de incidencia que limite cada uno; consideramos que valores entre el 25% y el 10% serán adecuados.

## 7.2 Desarrollo y resultados

Partimos de la identificación de sectores relevantes, se cuenta con la información de la ya mencionada Matriz Insumo-Producto de 1997, que provee una desagregación a 124 sectores. Conviene sin embargo realizar un agrupamiento en “clusters”, a fin de emblocar aquellos sectores que presentan fuertes interacciones entre sí.

Tomamos a ese propósito el trabajo de Lifschitz (2017). En él se identifican grupos de sectores o actividades económicas con fuerte relación mutua, lo que permite general los mencionados “clusters” o Complejos Productivos; partiendo de un enfoque de “eslabonamientos intersectoriales”, el resultado final

implica llegar a que cada uno de los Complejos productivos realice su principal compra y venta a sí mismo.

Por otra parte, también en Lifschitz (2017) se describen emblocamientos implícitos que son conformados por aquellas actividades que no integran Complejos Productivos pero cuyas compras y ventas principales también las realizan consigo mismas. A partir de este ordenamiento, el autor afirma que el valor de las transacciones al interior de los Complejos Productivos da cuenta de alrededor del 75% de las transacciones totales reflejadas en la Matriz Insumo-Producto de 1997 (MIP'97), lo que sería un indicador de la potencia del agrupamiento.

Adicionalmente, en nuestro análisis incorporamos un criterio propio de “homogeneidad técnico-cultural” (referida a pautas organizativas y receptividad a la innovación) para un ulterior agrupamiento de algunos sectores productivos no contemplados en el análisis previo, pero que pueden tratarse bajo estas pautas.

Se obtiene de esta forma un total de 66 Complejos Productivos, que incluyen 90 sectores de los 124 que totaliza la MIP'97. Algunos sectores productivos no han sido incluidos en el análisis porque no conforman Complejos Productivos, o porque se trata de sectores cuya producción se encuentra limitada por recursos naturales o condiciones ambientales, o no son sectores transables.

Otra dificultad se relaciona con la relativa desactualización de la MIP'97 y los cambios en la estructura productiva que puedan haber ocurrido entre el período en que se estimó y el presente. En el mismo sentido, tampoco estaría incorporando cambios de precios relativos que podrían haber afectado la estructura de importaciones. De todas formas, en términos generales creemos que los Complejos productivos continúan vigentes ya que en las últimas décadas no hubo cambios estructurales muy significativos.

Dado que el MCP utiliza el año 2017 como base de análisis, el estudio del potencial de sustitución de importaciones bajo el escenario de Profundización industrial debería considerar el mismo período. En este sentido, fue necesario actualizar los valores brutos de producción a precios corrientes al año 2017, salvando parte de las dificultades señaladas. Considerando que la MIP'97 en algunos casos cuenta con mayor desagregación sectorial que el Sistema de Cuentas Nacionales base 2004, cuando fue necesario se extrapoló el Valor Bruto de Producción del sector de la Matriz Insumo Producto en cuestión por el índice del sector agregado consignado en el referido Sistema de Cuentas Nacionales<sup>35</sup>.

En lo que refiere al tratamiento de los datos de comercio exterior, los mismos fueron obtenidos de las bases de Naciones Unidas de Comercio Exterior (Comtrade)<sup>36</sup> y luego agregados según la sectorización definida.

El procedimiento general es entonces el siguiente:

1. Obtener la MIP'97 actualizada a 2017 con la metodología indicada y obtener los flujos de comercio exterior (matrices de ofer-

ta), todo para la sectorización definida (66 complejos productivos).

2. Calcular los indicadores y estratificarlos.
3. Clasificar los sectores de acuerdo con la estratificación e identificar qué sectores serían en principio los más aptos para encarar un proceso de SI.

A continuación, en la Tabla 8, presentamos una selección de casos de análisis para diferentes umbrales de incidencia (coeficientes  $x_p$  y  $m_p$ ). Se incluyen solo aquellos Complejos Productivos que recaen en el caso 1 (Alto potencial: capacidad exportadora e importaciones altas) en las condiciones menos exigentes (umbral de incidencia mayor o igual al 10%, el menos estricto de los considerados). Los restantes agrupamientos no ofrecerían un potencial relevante, en una estrategia de profundización industrial.

Once Complejos Productivos presentan potencial al considerar un umbral de incidencia de los indicadores del 10%. A medida que elevamos dicho umbral, el número de Complejos desciende hasta reducirse a cuatro Complejos (para los umbrales de 20% y 25%).

---

35 Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47>

36 Disponible en: <https://comtrade.un.org/data/>

**Tabla 8**  
**Casos de análisis y estratificación año 2017**

	Caso en el que recae el sector según umbrales de incidencia			
	25%	20%	15%	10%
Extracción de minerales metalíferos	1	1	1	1
Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado	2	2	2	1
Calzado y sus partes; Curtido y terminación de cueros; Marroquinería y talabartería	4	4	3	1
Otros productos químicos; Química básica	1	1	1	1
Fertilizantes y plaguicidas	3	3	1	1
Cubiertas, cámaras y recauchutado de cubiertas	3	3	1	1
Forja, laminado y tratamiento de metales; Fundición de metales; Metalurgia de no ferrosos	2	2	1	1
Aparatos de control y distribución de energía eléctrica	3	3	3	1
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión y relojes	3	3	3	1
Autopartes; Carrocerías y remolques; Motocicletas, bicicletas y otros tipos de transportes; Vehículos automotores	1	1	1	1
Buques, locomotoras y aeronaves	1	1	1	1

**Fuente:** Elaboración propia.

Los complejos con mayor potencial serían entonces los siguientes:

- Extracción de minerales metalíferos,
- Químico
- Automotor
- Buques, locomotoras y aeronaves.

En un segundo nivel, podemos agregar los sectores que se enumeran a continuación:

- Fertilizantes y plaguicidas.

- Cubiertas, cámaras y recauchutado de cubiertas.

- Forja, laminado y tratamiento de metales; Fundición de metales; Metalurgia de no ferrosos.

Sin embargo, creemos que el resultado importante es aquel que refiere a la producción industrial no vinculada a la producción primaria.

Cabe recalcar antes de finalizar algunas limitaciones del análisis. En términos ideales, para realizar nuestro análisis deberíamos contar con información para cada uno de los productos relacionados al comercio exterior agrupados en conjuntos homogéneos por afinidad; y por separado deberían poder identificarse las unidades productivas correspondientes, a fin de poder clasificarlas en base a criterios de “afinidad técnico-cultural”. De esta forma, podría obtenerse una aproximación bastante más precisa. Sin embargo, no contamos con esta información. Asimismo, la MIP’97 presenta una clasificación sectorial determinada, siendo que ella no necesariamente se adecua a los requerimientos de nuestro análisis. De este modo, pueden existir sectores agregados “indebidamente”, los cuales no podemos detectar y por tanto corregir.

Por otro lado, la Tabla 8 presenta una selección acotada de Complejos Productivos considerados como los candidatos más aptos para encarar el patrón de Profundización Industrial; pero este análisis no pretende excluir otros sectores que también pueden tener potencial, ya sea porque se encuentran “maduros” por su capacidad exportadora existente o porque tienen posibilidades dado el valor elevado de sus importaciones.

## Comentarios finales

En los últimos cuarenta y cinco años, en Argentina se ensayaron diferentes alternativas económico-sociales que no alcanzaron a lograr un patrón de crecimiento sostenible y equitativo. La insuficiencia de la inversión y la recurrente restricción externa como obstáculos principales han impedido alcanzar un sendero virtuoso, confluyendo en crisis recurrentes. La cuestión del patrón deseable para la economía y sociedad argentina tiene pendiente una respuesta.

El presente trabajo ha desarrollado un ejercicio que apunta a la identificación de posibles trayectorias de crecimiento para la economía

argentina, evaluando su potencial sostenibilidad en el tiempo. A ese efecto se ha elaborado un modelo, llamado “Modelo CESP-PLAN” (MCP), el cual esencialmente es un modelo insumo-producto con consumo privado endógeno en el que se fija exógenamente la producción minera (hidrocarbúrica).

Para el análisis se definieron cuatro escenarios alternativos a partir de sectores con mayor dinamismo, combinando diferentes componentes dinámicos de la demanda final y posibilidades de sustitución de importaciones: base tendencial; de primarización (asimilable al acuerdo MERCOSUR-Unión Europea); de industrialización por promoción de exportaciones; y de profundización industrial.

Se fijó un horizonte de diez años con un ritmo de crecimiento exógeno del PIB del 3% anual y un nivel de Inversión Bruta Fija que se considera compatible con el mismo, estableciéndose en un promedio del 18% del PIB.

Los resultados del MCP se examinaron desde diferentes ángulos con el fin de evaluar la viabilidad de los distintos escenarios planteados, con especial énfasis en la sostenibilidad fiscal y externa, así como en la demanda de inversión necesaria. Dichos resultados pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- *Los escenarios en general no muestran diferencias muy marcadas.* Esto se debe en parte a las hipótesis adoptadas, con fuerte contenido tendencial, como así también al método de construcción del modelo, con una función de consumo endógena que introduce cierta inercia.
- *La distribución del ingreso no cambia en función de diferentes perfiles a nivel sectorial.* Esto muestra que *depende más de las formas de negociación y de mecanismos redistributivos, antes que del particular patrón de crecimiento adoptado.*
- *La inversión agregada en general supera los requerimientos de inversión prefijados,* lo que indicaría que los escenarios planteados son factibles en este punto. Asimismo, dadas las

mayores necesidades de inversión, todos los escenarios reducen la incidencia tanto del consumo privado como del consumo público respecto al escenario “Base tendencial”.

- Así, *en términos fiscales se observa un mejor desempeño del sector público* con una reducción de la brecha en los diferentes escenarios, lo que se relaciona con el crecimiento del PIB y la mencionada disminución de la incidencia del gasto.
- *Los requerimientos energéticos no varían sensiblemente entre escenarios*, por lo que puede postularse cierta neutralidad al respecto.
- *El escenario de “Profundización Industrial” reduce notoriamente la brecha externa, en relación a los demás*, desempeño que se traslada también al resto de las brechas contempladas en el análisis, aunque es algo más exigente en inversión. Por su parte, el escenario de “Primarización” es tanto o más exigente en inversión, pero muestra peor desempeño externo, casi invariable respecto al escenario “Base tendencial”. Ésta es posiblemente una de las conclusiones más relevantes del presente trabajo.
- Si bien la brecha externa se reduce para los escenarios alternativos al “Base tendencial”, se mantiene negativa y todos los escenarios acumulan desbalances de alguna magnitud, lo que indica que la sostenibilidad eventualmente dependería de las condiciones de acceso al financiamiento externo. En este sentido, *el escenario de “Profundización Industrial” es el de mejores perspectivas ya que conlleva un menor endeudamiento externo, equivalente al 22% del PIB, frente a valores superiores al 30% para el resto de los escenarios.*

El trabajo realizado permite concluir que un patrón de crecimiento deseable para la economía argentina sería aquel de *mayor profundización industrial, que permita tanto la sustitución de importaciones como la expansión de las exportaciones de bienes y servicios*. De este modo sería posible sortear el obstáculo de la insostenibilidad del sector externo y la inestabilidad

macroeconómica asociada a este fenómeno. Aún si la inercia del MCP no permite anticipar cambios en la estructura productiva que podrían reducir aún más la brecha externa, el patrón de profundización industrial presenta una trayectoria diferenciada que vale la pena explorar más. Para ser capaces de concretar esta alternativa es necesario considerar también los sostenidos niveles de inversión requeridos.

Lo mencionado no implica que el sector primario, tanto agrícola como minero, no juegue también un papel de suma importancia en la estructura productiva. Deberá darse lugar a la expansión de estas actividades en base a las convencionales ventajas comparativas. Por caso, un sector central aquí es el de los Hidrocarburos (el potencial de Vaca Muerta), cuya expansión permitiría solventar los requerimientos externos, pero que demanda elevada inversión.

En pos de avanzar en el estudio de la alternativa de profundización industrial, el trabajo identificó sectores industriales que podrían liderar este proceso, integrando etapas productivas y profundizando el potencial exportador. Para ello, se construyeron indicadores que señalan la capacidad de cada grupo de productos de sustituir importaciones y promover exportaciones industriales, a partir de relaciones fuertes entre el comercio exterior y la producción doméstica.

Los grupos de productos o complejos productivos analizados fueron seleccionados a partir de un criterio de “eslabonamientos intersectoriales”, identificando aquellos con relaciones fuertes entre sí y aplicando un criterio adicional de “homogeneidad técnico-cultural” según pautas organizativas y receptividad a la innovación.

Se identifica un total de 11 complejos productivos con potencial de sustitución de importaciones y capacidad de exportación. De ellos, los agrupamientos Químico, Automotor y el de Buques, Locomotoras y Aeronaves presentan el mayor potencial. De lograrse un

desarrollo productivo en este sentido, estos sectores podrían comenzar un camino de alivio de la restricción externa.

Vale aclarar que los complejos productivos mencionados no agotan las posibilidades de la vía de profundización industrial, sino que únicamente representan aquellos candidatos más aptos. Una política industrial activa tendrá un papel importante en el eventual desarrollo de estos y otros Complejos que contribuyan a la reducción de la brecha externa a mediano plazo y al sostenimiento de esta alternativa.

Queda pendiente para futuros trabajos incorporar al análisis del escenario de profundización industrial variables adicionales que permitan reducir los desbalances acumulados, como cambios en aspectos tributarios y otros componentes de la cuenta corriente del sector externo, más aún, teniendo en cuenta la esperable carencia de financiamiento de los próximos años en el marco de una reciente reestructuración de deuda pública y una negociación con el FMI. Asimismo, una vez definido el escenario preferible, corresponderá identificar y seleccionar los posibles cursos de acción de política económica.

## Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2011). La industria argentina en las últimas décadas: una mirada estructural a partir de los datos censales. *Revista Realidad Económica*. Núm. 259.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BCRA (1975). *Sistema de cuentas del producto e ingreso de la Argentina*. Buenos Aires: BCRA.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2013). La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora? *Revista CEPAL*. Núm. 110.
- Bertola, L. y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México D.E.: Fondo de Cultura Económica.
- Durán Lima, J. y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Santiago: Documento de proyecto CEPAL.
- Eatwell, J. (1998). *Import substitution and export-led growth*. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (Ed.). *The New Palgrave. A dictionary of Economics*. McMillan Reference LTD.
- Gerchunoff, P. y Kacef, O. (2018). ¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo. *Revista Desarrollo Económico*. Núm. 223.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Ghiotto, L. y Echaide, J. (2020). *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Buenos Aires: CLACSO/Greens-European Free Alliance/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Lifschitz, E. (2017). Bloques sectoriales y complejos productivos. Contenidos y aplicaciones. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*. Vol. 1, Núm. 1.
- Lora, E. (2012). *Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it*. Interamerican Development Bank (IADB).
- Maddison, A. (2003). *The world economy: historical statistics*. OECD.
- Miller, R. y Blair, P. (2009). *Input-Output analysis: foundations and extensions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Economía e INDEC (2001). *Matriz Insumo-Producto Argentina 1997*. Buenos Aires: INDEC.
- Müller, A. (2017). 'Desarrollismo residual' y política ferroviaria en el período militar 1976-1983. *Revista Realidad Económica*. Núm. 308.
- Müller, A. (2001). Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz. *Revista Ciclos*. Año X, Vol. X, Núm. 21.

- Müller, A. (1998). *Economía descriptiva*. Buenos Aires: Ed. Catálogos.
- Müller, A. (2020). Modelo CESP-PLAN. Un aporte a la construcción de un patrón sostenible para la economía argentina. *Documento de Trabajo CESP*. Núm. 59.
- Müller, A. y Ferroni, M. (2017). Perfiles de desarrollo: aproximación mediante un modelo de planificación. *Documento de Trabajo CESP*. Núm. 52.
- Müller, A. y Gómez, T. (2013). *La planificación argentina en perspectiva (1930-2012)*. Buenos Aires: CESP.
- Papini, A. (2019). *Argentina y la falta de dólares para sostener el crecimiento*. Santa Fe: Lux.
- Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2019). El ‘canto del cisne’ de la industrialización argentina. Desempeño y alternativas en la etapa final de la ISI. *Revista Estudios Sociales*. Núm. 68.
- Sanz Cerbino, G. y Sartelli, E. (2018). Martínez de Hoz: ¿neoliberal o desarrollista? La clase dominante argentina frente al programa económico implementado durante la última dictadura argentina, 1976-1983. *Revista de Economía del Caribe*. Núm. 22.
- Schuschny, A. (2005). *Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones*. Santiago de Chile: CEPAL - Estudios Estadísticos y Prospectivos.

# Crisis de balanza de pagos y recuperación de la sostenibilidad de la deuda pública en la Argentina (2016-2020)

*Balance of payments crisis and recovery of public debt sustainability in Argentina (2016-2020)*

Por Eugenia Aruguete\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 19 de abril de 2021.

## RESUMEN

En 2020, Argentina transitaba una crisis de balanza de pagos originada en el proceso de sobre-endeudamiento público que se inició cuatro años antes. Sin acceso a financiamiento internacional ni local, en un escenario de intensa inestabilidad macroeconómica y en el contexto de las nuevas dificultades generadas por la crisis del COVID-19, nuestro país avanzó en un proceso de reestructuración de la deuda pública en moneda extranjera y de normalización del acceso a financiamiento doméstico en pesos. En ese marco, procuró restaurar la sostenibilidad de la deuda, mejorar el perfil de vencimientos de corto plazo, relajar las necesidades de divisas más inmediatas y recuperar la estabilidad financiera y cambiaria.

**Palabras clave:** *Deuda, Crisis, Reestructuración, Sostenibilidad.*

## ABSTRACT

In 2020, Argentina was going through a balance of payments crisis originated in the process of public over-indebtedness that began four years earlier. Without access to international or local financing, in a scenario of intense macroeconomic instability, and within the framework of the new difficulties generated by the COVID-19 crisis, our country advanced in a process of restructuring the public debt in foreign currency and normalization of access to domestic financing in pesos. Within this framework, it sought to restore debt sustainability, improve the profile of short-term maturities, relax more immedi-

---

\* Doctoranda en Ciencias Económicas y Magíster en Historia Económica por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, cursa la Maestría en Finanzas en la Universidad Torcuato Di Tella. Correo: eugenia.aruguete@gmail.com

ate foreign exchange needs, and regain financial and exchange stability.

**Keywords:** *Debt, Crisis, Restructuring, Sustainability.*

## Introducción

A principios del año 2020, la Argentina se hallaba ante un escenario complejo, atravesando una crisis de balanza de pagos con origen en la deuda pública, especialmente en moneda extranjera, y una intensa inestabilidad macroeconómica fruto de la acumulación de agudos desequilibrios. Tras cuatro años de sobre-endeudamiento, la deuda pública alcanzaba niveles insostenibles. El país había perdido acceso a financiamiento en los mercados internacionales, el Fondo Monetario Internacional –única fuente de recursos externos– había suspendido el último desembolso del acuerdo *stand by*, y el mercado de deuda local se hallaba virtualmente cerrado tras el reperfilamiento de títulos públicos de corto plazo dispuesto en agosto de 2019. La situación cambiaria y financiera era frágil, en una economía que evidenciaba una intensa volatilidad y la pérdida sostenida de reservas. En el corto plazo, el país enfrentaba una fuerte acumulación de vencimientos que contrastaba con su casi nulo acceso a financiamiento, especialmente en moneda extranjera. Urgía atender el problema externo y, al mismo tiempo, estabilizar la economía: atenuar la volatilidad, reducir la brecha cambiaria, contener las presiones en los mercados oficial y paralelo y recomponer reservas. La agenda 2020 imponía avanzar en la reestructuración de la deuda pública para restaurar la sostenibilidad. El gobierno esperaba que un acuerdo exitoso con los acreedores externos permitiera despejar el cronograma de vencimientos, relajar las necesidades de divisas más inmediatas y mejorar las posibilidades de volver a los mercados voluntarios de crédito a futuro. También, que una menor presión sobre las reservas permitiera recupe-

rar cierta estabilidad financiera y cambiaria. Un suceso inesperado alteró la agenda de gobierno. El estallido de la pandemia del Coronavirus a principios de 2020 desató una crisis económica y social de carácter global. La incertidumbre ante la agudeza de la situación sanitaria, sus efectos socio-económicos y las perspectivas de salida impactó en los mercados de todo el mundo. A nivel local, el *shock* externo apuntaló la inestabilidad y condicionó las negociaciones en torno al canje.

En este artículo de investigación, nos proponemos analizar la crisis de balanza de pagos con origen en la deuda pública en moneda extranjera que atraviesa la Argentina desde principios de 2018 y hasta la actualidad. En un primer apartado, luego de esta introducción, repasaremos brevemente la literatura sobre vulnerabilidad externa y crisis de balanza de pagos, atendiendo sus orígenes y dinámica de desenvolvimiento. En el segundo, abordaremos el proceso de sobre-endeudamiento público reciente que sentó las bases de la actual vulnerabilidad externa y financiera local, los episodios que desencadenaron la crisis y los intentos para contener la debacle que culminaron en fracasos, agudizando los problemas. Posteriormente analizaremos el proceso de reestructuración de la deuda que emprendió el gobierno argentino en 2020, centrado en el canje de deuda en moneda extranjera bajo ley extranjera y local, así como en moneda doméstica. En todos los casos consideraremos los condicionamientos creados por la pandemia del COVID-19. Al final presentaremos unas breves reflexiones.

## Acerca de la vulnerabilidad externa y las crisis de deuda en economías en desarrollo

A mediados de los años '70 se inició una nueva fase de globalización financiera que, en un contexto de alta liquidez internacio-

nal, incluyó el ascenso de los flujos financieros transfronterizos y la implementación de reformas orientadas a la liberalización de la cuenta capital y los sistemas financieros domésticos (Eatwell, 1996; Eatwell y Taylor, 2000 y Taylor, 1998). Desde entonces, los países en desarrollo y, en particular, los de América Latina, se integraron al sistema económico mundial como receptores de capital, en el marco de la liberalización financiera externa e interna de sus economías y la aplicación de regímenes cambiarios que, con distintos arreglos según los países, tendieron a la apreciación (Bortz, 2018; Díaz Alejandro, 1985 y Frenkel, 2003).<sup>1</sup> Hasta ese entonces (previo a 1973/4), los límites al desarrollo de los países de la región habían estado asociados al problema de la restricción externa (Braun y Joy, 1968; Diamand, 1972; Díaz Alejandro, 1966 y Prebisch, 1950). Los procesos de industrialización encarados por estas economías, especializadas en la producción y exportación de productos primarios, habían alentado un aumento de las importaciones –en especial, de insumos y bienes de capital– que crecían a un ritmo mayor al de las ventas externas. Señalaba Prebisch: “mientras las exportaciones de productos primarios en general –salvo pocas excepciones– aumentan con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tiende a crecer con celeridad, con tanta más celeridad cuanto mayor sea el ritmo de desarrollo” (1961: 91). Además, los bienes

primarios padecían un deterioro en sus términos de intercambio que afectaba el valor de las exportaciones.<sup>2</sup> Fruto de esta dinámica entre las exportaciones y las importaciones, los países incurrieron en recurrentes déficits de cuenta corriente que deterioraban la posición de reservas, empujaban ajustes en el tipo de cambio (devaluaciones) y la consecuente contracción de las economías. Para mantener el equilibrio externo y evitar crisis, se veían forzados a crecer a un ritmo menor al de las economías desarrolladas.

En el marco de la segunda globalización financiera (años '70 en adelante), el problema de la restricción externa de los países de la región mutó. La sostenida acumulación de deuda pública y privada, especialmente en moneda extranjera, configuró un agudo (y nuevo) problema de vulnerabilidad externa. Bajo tales condiciones, las economías quedaron más expuestas a los ciclos financieros globales y la inestabilidad de los mercados domésticos creció. Como resultado, se volvieron más propensas a experimentar crisis de balanza de pagos que, con frecuencia, se combinaron con crisis cambiarias y financieras. Desde entonces, experimentaron sucesi-

---

1 A lo largo del período, los países de la región aplicaron diversos arreglos cambiarios. En los años '70, implementaron regímenes con alguna regla de predeterminación del tipo de cambio (fijación o *crawling peg*); en los '90, esquemas de convertibilidad; y en los 2000, regímenes de metas de inflación con flotación cambiaria e intervenciones de los Bancos centrales (Frenkel y Rapetti, 2012).

---

2 La tesis de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, conocida como Tesis Prebisch-Singer, sostenía que en la medida en que los bienes primarios presentaban una elasticidad ingreso de la demanda menor a la unidad, y que la de los bienes industriales era mayor, si la oferta de los primeros *vis-à-vis* los segundos crecía a una mayor velocidad que sus respectivas demandas, el precio de los productos primarios tendía a caer y a deteriorarse respecto al de los industriales. Como resultado, los bienes primarios, predominantes en el perfil exportador de los países de América Latina, padecían una tendencia al deterioro de sus términos de intercambio (Prebisch, 1949).

vos episodios de crisis que siguieron un patrón y una dinámica cíclica similar (Frenkel, 2003; Frenkel y Rapetti, 2009). En contextos de bajas tasas de interés en los mercados internacionales y un marco de políticas de liberalización financiera externa y local, el ingreso de capitales a una economía alimenta una fase expansiva mientras crece su vulnerabilidad externa y financiera. Tanto el sector público como privado buscan aprovechar el bajo costo del financiamiento externo colocando deuda en los mercados internacionales. El ingreso de capitales permite acumular reservas, contribuye a expandir la actividad, la moneda y el crédito y alienta un alza en el precio de activos reales y financieros mientras, como contrapartida, se acumulan pasivos en moneda extranjera.

El ingreso de capitales deriva en una apreciación cambiaria (enfermedad holandesa) con efectos reales: la pérdida de rentabilidad de los sectores transables *vis-à-vis* los no transables deteriora la oferta exportadora, mientras la demanda de importaciones crece aceleradamente y por encima de las exportaciones. En consecuencia, aparecen déficits de cuenta corriente que deterioran la posición de reservas de la economía.

El nuevo marco de políticas y el ingreso de capitales, a su vez, generan un alza de precios de activos financieros domésticos y un diferencial de rendimientos de éstos respecto a los externos, alentando a inversores internacionales y locales a tomar posiciones en activos locales financiadas con endeudamiento en moneda dura. De este modo, crece la exposición de la economía al riesgo cambiario y de *default* y, con ella, su fragilidad financiera.

Si inicialmente el arbitraje de activos alienta la disminución de las tasas de interés, a medida que la exposición al riesgo crece, apuntalada además por un cada vez mayor déficit de cuenta corriente, las tasas de interés locales aumentan. El riesgo alienta a los inversores a desarmar sus posiciones en activos locales y a

re-dolarizar sus carteras. En ese marco crecen la demanda de divisas, las presiones sobre el dólar y la inestabilidad en los mercados cambiario y financiero.

Mientras tanto, el aumento de tasas y la inestabilidad afectan la capacidad de refinanciamiento de la deuda pública, se cierra el acceso a los mercados voluntarios de deuda y el sector privado comienza a experimentar episodios de iliquidez e insolvencia. En este marco, crecen aún más los riesgos (y las expectativas) de devaluación y de *default*. Al final, no hay tasas de interés suficientemente altas para sostener la demanda de activos financieros locales y contener la dolarización de carteras. Se producen corridas contra las reservas y presiones sobre el tipo de cambio que pueden derivar en una devaluación abrupta.

Desencadenada la crisis, en ocasiones los países recurren al auxilio de los organismos multilaterales de crédito, en particular, del FMI, para recomponer reservas y contener la corrida. Sin embargo, el apoyo externo opera como señal de fragilidad de las economías y la incertidumbre crece, retroalimentando el proceso previo, pero desde un nivel de deuda superior, fruto de la asistencia financiera recibida. Al final, cuando las economías ya no disponen de suficiente liquidez en moneda extranjera para mantener al día el pago de sus obligaciones, la economía incurre en una cesación de pagos (declarada o no) y los problemas se agudizan. Los procesos de reestructuración de deuda se llevan a cabo, habitualmente, en el marco de la crisis. La fragilidad asociada a la incobrabilidad de los títulos públicos, junto a la inestabilidad cambiaria y financiera, son el contexto de la negociación y condicionan decisivamente su desarrollo y resultados. Un proceso de reestructuración exitoso es condición necesaria, pero no suficiente, para recomponer la sostenibilidad de la deuda, normalizar los mercados y recuperar la estabilidad macroeconómica.

## El retorno a los mercados y un nuevo ciclo de sobre-endeudamiento

A fines de 2019, la situación de la economía argentina era crítica. El cambio de rumbo operado cuatro años antes, con la apertura a los flujos financieros internacionales, la eliminación de los controles cambiarios (el “cepo”) y el retorno a los mercados voluntarios de crédito tras el acuerdo con los *holdouts*<sup>3</sup> abrió una nueva etapa de sobre-endeudamiento público.

A pocos meses de iniciada la nueva gestión se puso en marcha un régimen de metas de inflación, un esquema de estabilización monetaria basado en la administración de las tasas de interés, la libre movilidad de capitales y la flotación “sucia” del tipo de cambio (Beltrani, 2018), que sentó las bases de un esquema macroeconómico inconsistente, aumentando la vulnerabilidad externa de nuestro país y su exposición a los vaivenes de la economía mundial.

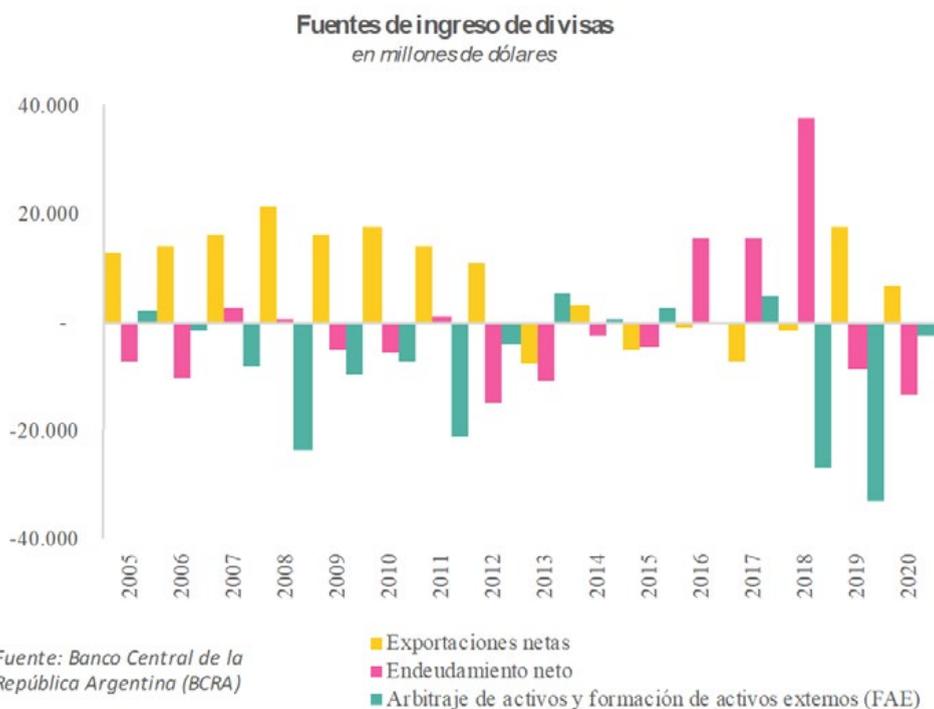
En el marco de un ciclo de bonanza global y apetito por los mercados emergentes, bajo el nuevo esquema de políticas ingre-

saron al país ingentes flujos de capital para colocarse en acciones, letras y títulos públicos, alentando un *boom* financiero y un *rally* alcista en el precio de los activos locales. Con estabilidad cambiaria y bajo riesgo soberano, el sector público emitió deuda en los mercados internacionales y locales, acumulando pasivos de manera acelerada, sobre todo en moneda extranjera. El BCRA emitió una serie de instrumentos (inicialmente las *Lebacs*, luego las *Leliqs*) y administró sus tasas para regular la oferta monetaria con fines antiinflacionarios. Ambos activos ofrecieron altos rendimientos en pesos y alentaron una fuerte demanda por parte del sector privado (BCRA, 2020).

El combo desregulación financiera y cambiaria y altas tasas de interés generó condiciones para el arbitraje entre activos, alentando el ingreso de capitales privados que buscaron aprovechar los altos retornos de los activos en pesos, generalmente financiados en moneda dura. En los primeros años, el ingreso de capitales contribuyó a engrosar las reservas del BCRA.

---

3 En abril de 2016, el gobierno de Cambiemos acordó, en los juzgados internacionales, la cancelación del remanente no reestructurado de la deuda pública en *default* (el 7% de total *defaulteado*, tras dos canjes exitosos en 2005 y 2010) por un valor de 9,3 mil millones de dólares. En la misma operación emitió títulos por 16,5 mil millones de dólares y canceló la deuda. Los 7,2 mil millones de dólares restantes fueron utilizados para engrosar las reservas del BCRA del Tesoro, especialmente en moneda extranjera, de la reserva Federal de los Estados Unidos.



A principios de 2018, la Reserva Federal de los Estados Unidos inició una etapa de aumento progresivo de las tasas de interés, alterando las condiciones financieras globales hasta entonces vigentes (BIS, 2018). El cambio de tendencia encontró a la Argentina altamente endeudada y expuesta a los ciclos financieros globales. El aumento del riesgo asociado al acelerado endeudamiento público en moneda extranjera, que alcanzó niveles insostenibles, condujo al cierre de los mercados internacionales y un freno en el ingreso de capitales que venía alimentando el auge (*sudden stop*). En ese marco, comenzó un período de inestabilidad y mayor volatilidad del dólar, abruptas y periódicas devaluaciones, el de-

rumbe en el precio de los activos domésticos, el aumento del riesgo país y la caída de reservas<sup>4</sup>.

En junio de 2018, el gobierno recurrió a un programa de asistencia del FMI.<sup>5</sup> Argentina

4 El EMBI (Emerging Markets Bonds Index) es el índice de bonos de mercados emergentes (habitualmente conocido como riesgo país) calculado por JP Morgan Chase. Es la diferencia de tasa de interés que pagan los bonos en dólares emitidos por países subdesarrollados respecto de la tasa de los bonos del Tesoro de Estados Unidos, considerados libres de riesgo. El diferencial se expresa en puntos básicos.

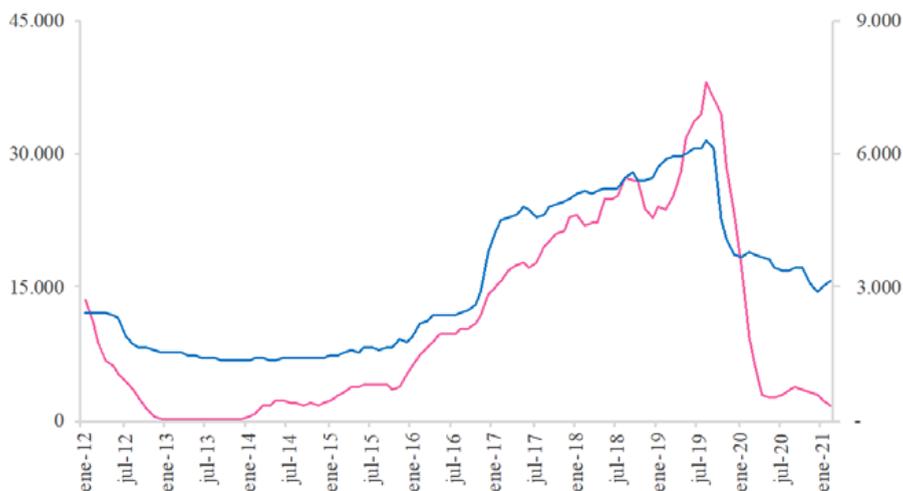
5 El gobierno interpretó la situación como una crisis de confianza, fruto de un programa de reformas pro-mercado insuficiente o inconcluso. Con ese diagnóstico, decidió profun-

accedió a una línea de financiamiento *stand by* por 57.000 millones de dólares por un plazo de 3 años y se comprometió a una serie de metas cuyo cumplimiento sería monitoreado trimestralmente por el organismo. El acuerdo, por el que Argentina recibió cerca de 45.000 millones de dólares entre junio de 2018 y julio de 2019, fecha del último desembolso, convirtió a nuestro país en el principal deudor del organismo. En el ínterin y para complementar el esfuerzo del financiamiento externo, el gobierno implementó sucesivos cambios en el régimen monetario y reemplazó en varias oportunidades a las autoridades del BCRA.

A pesar de la ayuda, la Argentina no logró revertir la situación, los indicadores de vulnerabilidad empeoraron y el riesgo cambiario y soberano creció. En ese marco, se aceleraron la demanda de dólares para atesoramiento (técnicamente conocida como formación de activos externos) y el retiro de depósitos de los bancos, apuntalando la caída de reservas, una nueva devaluación, un salto adicional en las tasas de interés, un mayor deterioro en el valor de los activos locales y el aumento del riesgo país<sup>6</sup>.

### Formación de activos externos y depósitos en dólares del sector privado

en millones de dólares



Fuente: Banco Central de la República Argentina (BCRA)

— Salidas por FAE, media móvil 6 meses (eje der.)  
— Depósitos en dólares del sector privado

dizar el ajuste, acelerar las reformas y recurrir al FMI para recuperar la “confianza” de los mercados, mostrando el apoyo del organismo internacional a las medidas de gobierno.

6 Si bien la crisis tenía raíces económicas, el año electoral –con un resultado adverso en las PASO y la derrota del oficialismo en los comicios generales–, anticiparon el fin de un ciclo político y agudizaron la crisis. Para un análisis del período, véase: Aruguete (2020) y Bortz y Zeolla (2018).

A fines de agosto y ante la imposibilidad de seguir refinanciando deuda en el mercado local, el gobierno dispuso el reperfilamiento de títulos públicos en moneda extranjera y local de corto plazo. El virtual *default* cerró el acceso

al mercado local (el riesgo país se disparó arriba de los 2.000 puntos básicos), alimentó una mayor inestabilidad y apuntaló la pérdida de reservas, agudizando los problemas.



Ante la aceleración de la salida de capitales, en un contexto de estrés económico y sin acceso a financiamiento, entre agosto y octubre de 2019 Argentina reintrodujo los controles cambiarios, logró detener la pérdida de reservas y contener las presiones sobre el tipo de cambio oficial. No obstante, con la reintroducción del cepo, las presiones se trasladaron a los dólares financieros, dando lugar a la reaparición de la brecha cambiaria. 2019 culminó en una profunda y prolongada crisis macroeconómica, arrastrando dos años de recesión y un agudo deterioro en los indicadores laborales y sociales. El saldo hacia adelante fue una deuda pública que alcanzó niveles insostenibles y la

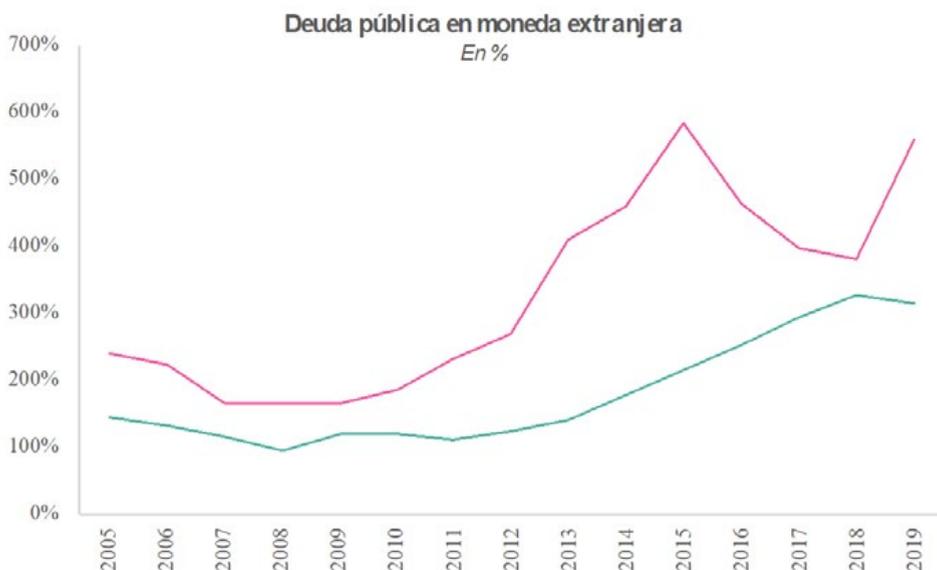
acumulación de vencimientos de capital e intereses por cerca de 220.000 millones de dólares entre 2020 y 2023. La nula capacidad de financiamiento del Tesoro, especialmente en moneda extranjera, lo imposibilitó de cumplir sus compromisos. Con reservas internacionales exiguas, aunque transitoriamente protegidas por el “cepo”, y sin acceso a los mercados de crédito, resolver el problema de la deuda se volvió prioritario.

### Los desafíos de la deuda pública en 2020

Luego de un vertiginoso proceso de endeudamiento, a fines de 2019 la deuda bruta del

sector público nacional alcanzaba los 323.000 millones de dólares, habiéndose incrementado en más de 80.000 millones de dólares en apenas 4 años. En relación al producto, la misma ascendía al 89,4%, contra el 53,6% que

alcanzaba en diciembre de 2015. De ese total, la deuda en moneda extranjera rondaba el 77,7% y equivalía a 3 veces las exportaciones anuales y a casi 5,5 veces las reservas brutas en poder del BCRA.



Fuente: Secretaría de Finanzas, Banco Central de la República Argentina (BCRA) e Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC).

— En % de las exportaciones  
— En % de las reservas internacionales

En el corto plazo, la Argentina enfrentaba vencimientos de capital e intereses que rondaban los 220.000 millones de dólares entre 2020 y 2023, 70% de los cuales correspondía a compromisos en moneda extranjera y 20,3% a deuda con organismos internacionales. La concentración de vencimientos en el primer semestre de 2020, debido al reperfilamiento de títulos, complicaba la situación en lo inmediato. En contraste, la capacidad de pago de la Argentina se hallaba fuertemente deteriorada, fruto de la caída de reservas. La caída de las importaciones tras dos años consecutivos de recesión había permitido una recomposición del saldo comercial y de las divisas de dicho

origen, pero las exportaciones aún evidenciaban un escaso dinamismo.

El país había perdido acceso al crédito en los mercados internacionales a principios de 2018, el financiamiento del FMI estaba suspendido y el mercado de deuda local se hallaba virtualmente cerrado. Expresión de la falta de financiamiento del Tesoro, el riesgo país rondaba los 2.000 puntos básicos. En este marco, alcanzar un acuerdo para la reestructuración de la deuda pública, con los acreedores privados primero y con el FMI y el Club de París después, resultaba imperioso. Un acuerdo exitoso con los tenedores externos permitiría despejar el cronograma inmediato de pagos y

contribuiría a calmar las expectativas de devaluación, contener la brecha cambiaria y lograr cierta estabilidad en los mercados. Recuperar la sostenibilidad de la deuda era condición necesaria (aunque no suficiente) para avanzar en la reactivación económica y la mejora de los indicadores sociales.

El estallido de la crisis del COVID-19 alteró dramáticamente el escenario global. El freno a la circulación de personas, la suspensión de actividades y el cierre de fronteras derivaron en una aguda caída en la producción y la oferta mundial de bienes y servicios. La pérdida de empleos y el retroceso de los salarios contrajeron el consumo. La combinación de un *shock* de oferta seguido por uno de demanda redundó en una caída del 3% del PBI global y del 9,6% en el comercio (Guerrieri, Lorenzoni, Straub y Werning, 2020).

En paralelo, se deterioraron las expectativas de crecimiento en las principales economías del mundo, con pronósticos que fueron

empeorando con el tiempo y alimentaron un clima de incertidumbre. El ascenso en el riesgo global afectó a las principales plazas bursátiles, impulsó el derrumbe en el precio de acciones, *commodities* y títulos públicos, y un salto en los índices de riesgo país<sup>7</sup>.

Entre las economías emergentes y en desarrollo y, en particular, entre las de América Latina, el impacto fue heterogéneo. El ascenso de la incertidumbre aumentó la volatilidad de los mercados y alentó una rápida salida de capitales hacia plazas más seguras, empujando a la baja el precio de los activos domésticos (en particular, el de los títulos públicos), aumentando los *spreads* soberanos y las tasas de interés y volviendo más inaccesible el crédito. Como contrapartida del fortalecimiento del dólar, disminuyó la cotización de muchas materias primas, afectando los ingresos por exportaciones, el saldo de cuenta corriente y los ingresos fiscales de los países exportadores de bienes primarios.

---

7 El índice VIX mide la volatilidad implícita en el índice bursátil S&P 500 de Estados Unidos y se lo considera un indicador de la percepción de riesgo global. El MSCI de mercados emergentes (Morgan Stanley Capital Investment sus siglas en inglés) es un índice de instrumentos de renta variable de un conjunto (variable) de mercados emergentes.

### Riesgo global e índice bursátil de mercados emergentes

En % y en índice dic-18=100

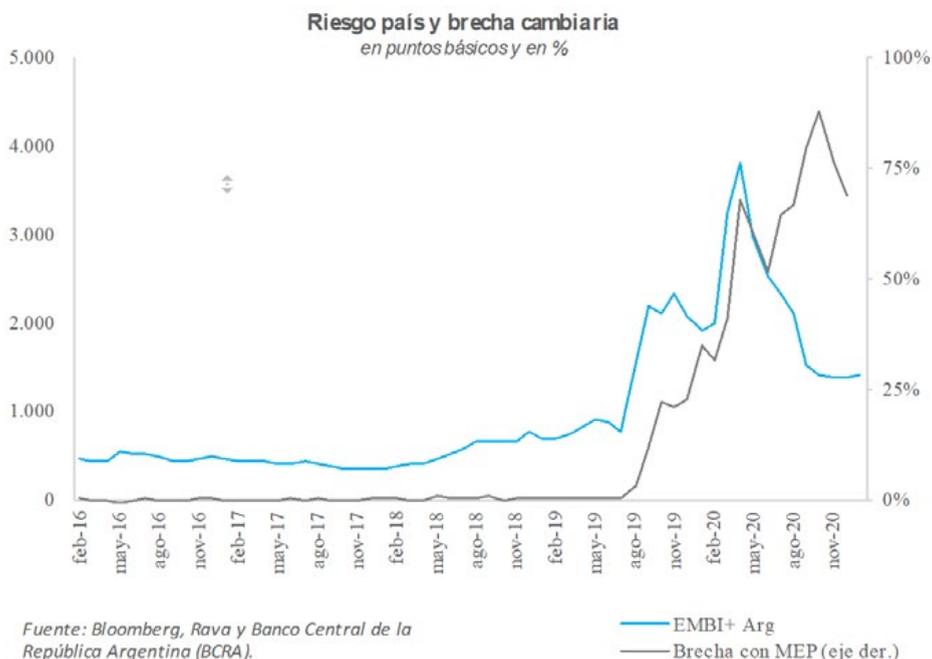


Fuente: Bloomberg

La crisis global conmovió la agenda de prioridades del gobierno argentino, hasta ese momento centrada en resolver el problema de la deuda y reactivar la economía. Argentina se encontraba sin acceso al crédito, con un ajustado control de cambios e iniciando el proceso de reestructuración de su deuda pública en *default*. La incertidumbre y el riesgo global tiñeron el proceso. La caída en el precio de los activos financieros afectó a los bonos argentinos, que cayeron aún más.<sup>8</sup>

El riesgo país, que había superado los 2.000 puntos básicos tras el reperfilamiento, se disparó arriba de los 4.000. También creció (aún más) el apetito local por activos dolarizados. Paradójicamente, el cierre de los mercados de crédito desde 2018, la fuerte reversión de capitales entre 2018 y 2019 y los controles cambiarios aplicados desde agosto de 2019 desacoplaron parcialmente la economía argentina del ciclo financiero global. Aún así, el BCRA debió intervenir vendiendo reservas para contener las presiones. El aumento de la demanda de dólares, por su parte, se canalizó hacia los dólares financieros y alentó nuevos saltos en la brecha, una mayor inestabilidad y la caída de reservas, generando indirectamente mayores presiones sobre el dólar oficial.

8 Debido al derrumbe de sus precios, los títulos públicos se ubicaron en valores atractivos para los fondos buitre, más proclives a batallar en tribunales internacionales que a negociar reestructuraciones, amenazando el éxito del canje. De haber avanzado en adquisiciones masivas y logrado una participación sustantiva en la tenencia de títulos, la presencia de fondos buitre pudo haber impedido el éxito de la reestructuración. Algo que, afortunadamente, no sucedió.



A ello se agregaron las dificultades asociadas a la atención local de la crisis generada por el COVID-19. Al igual que otros países, el gobierno argentino puso en marcha una política fiscal y monetaria expansiva para contener los efectos socio-económicos de la pandemia: en particular, compensar la caída de los ingresos, evitar el colapso de empresas y la destrucción de empleos<sup>9</sup>. Para

ello el Tesoro incurrió en un fuerte aumento del gasto para financiar programas de transferencia de ingresos a sectores vulnerables y el BCRA inyectó liquidez a través de los bancos para acercar préstamos blandos a empresas en dificultades.<sup>10</sup>

9 Gobiernos de todo el mundo recurrieron a paquetes de rescate fiscal y monetario para atender la crisis. Se destacaron los casos de los Estados Unidos y de Gran Bretaña, con agresivos paquetes fiscales (16,7% y 16,3% del PIB, respectivamente) y monetarios (2,4% y 16,1%). Entre los instrumentos utilizados, deben mencionarse los programas de asistencia monetaria para compensar los efectos de la recesión en el empleo y los ingresos, recortes de tasas e inyección de liquidez. Véase: Monitor Fiscal del FMI (2021).

10 Concretamente, se impulsaron programas como la Tarjeta Alimentar, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). En cuanto al financiamiento, el BCRA puso en marcha un programa de créditos a tasas 0% para monotributistas y autónomos y nuevas líneas de financiamiento a tasa subsidiada y con garantía del Fondo de Garantías Argentino (FoGar) para la producción, especialmente PyMEs. Para apuntalar las medidas, fijó límites a la tenencia de Leliq por parte de los bancos y los obligó a liquidar sus *stocks*. Para fortalecer el ahorro en pesos, lanzó los plazos fijos en UVA precancelables,

El financiamiento monetario del déficit fiscal debido a las restricciones presupuestarias del Tesoro aumentó la liquidez del sistema. Además, los estímulos a través del crédito no alcanzaron a canalizarse al sistema productivo. Bancos y sector privado se mostraron reticentes a avanzar en operaciones de crédito en un contexto de caída de la demanda. Finalmente, las tasas de interés reales vigentes en la economía no lograron ofrecer retornos suficientemente rentables para alentar el ahorro en pesos. En un contexto de controles cambiarios, el aumento de la liquidez se volcó al mercado paralelo y alimentó la demanda de dólares financieros vía MEP y CCL, apuntalando la brecha y alimentando mayores tensiones<sup>11</sup>.

El salto en el precio de los dólares financieros generó incentivos para arbitrar en el mercado paralelo y alimentó expectativas de una devaluación futura. Este escenario incen-

tivó comportamientos que contribuyeron a disminuir la oferta y aumentar la demanda de divisas en el mercado oficial, trasladando las presiones devaluatorias hacia dicho mercado. Así ocurrió, por caso, en el comercio exterior, donde el flujo de divisas asociado a las exportaciones y las importaciones se resintió. La liquidación de divisas por exportaciones se ubicó por debajo del registro de ventas al exterior (los exportadores usaron divisas para cancelar deudas en moneda extranjera). Por el lado de las importaciones se evidenció un aumento en los pagos de contado y a precio oficial de importaciones que previamente financiaban. De modo que el saldo en divisas por exportaciones e importaciones se ubicó por debajo del saldo comercial<sup>12</sup>, alcanzando niveles insuficientes para cubrir las necesidades financieras del período.

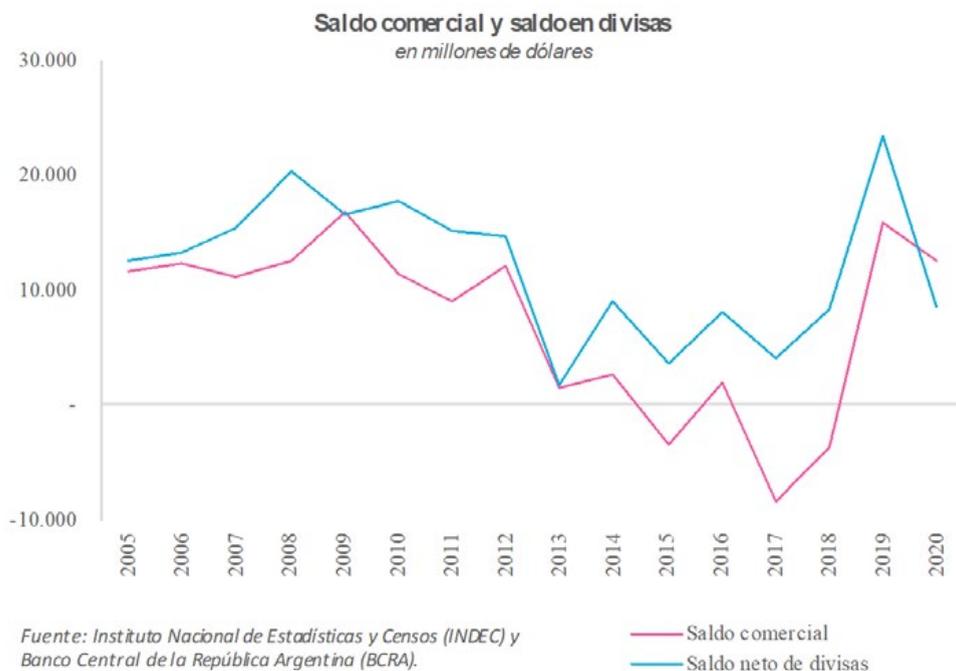
---

fijó una tasa mínima para depósitos y revirtió progresivamente la estrategia de disminución de las tasas de política que se transmitió lentamente al resto de las tasas de la economía.

11 El dólar CCL (contado con liquidación) y el dólar MEP (mercado electrónico de pagos) permiten adquirir dólares en un contexto de controles cambiarios mediante operaciones financieras con títulos (acciones o bonos). El CCL consiste en la compra de un título en el mercado local en pesos y su venta en dólares en el mercado internacional, mientras el MEP consiste en la compra de un título en pesos y su venta en dólares, ambos en el mercado doméstico.

---

12 Suele ser al revés, debido a la financiación de importaciones que sustituye parcialmente los pagos de contado.



Mientras tanto, los incentivos para realizar operaciones de arbitraje entre el dólar oficial y los financieros (o anticiparse a un salto en el tipo de cambio), también elevaron la demanda de dólares en el mercado oficial.<sup>13</sup> En ese marco, la brecha empujó nuevas caídas en las reservas del BCRA, debilitando su poder de intervención, incrementando el riesgo y la incertidumbre.

### La reestructuración de la deuda pública en moneda extranjera

En ese contexto, se inició el proceso de reestructuración de la deuda pública bajo legis-

lación extranjera. El tratamiento de la deuda bajo ley local y con los organismos internacionales, en particular, con el FMI y con el Club de París, se abordaría más adelante, una vez alcanzado el éxito del canje con privados del exterior.<sup>14</sup> El primer paso fue la creación

14 Según el cronograma de compromisos en moneda extranjera que enfrentaba la Argentina, el grueso de los vencimientos de capital e intereses entre 2020 y 2021 correspondía a tenencias de títulos públicos por parte de acreedores privados. Los vencimientos por el acuerdo *stand by* con el FMI, del cual el país recibió 45.000 millones de dólares, se concentraban mayormente en los años 2022 y 2023. Por ello, la reestructuración de la deuda comenzó por los papeles en manos de acreedores privados, supeditando a su resolución las negociaciones con el organismo.

13 Ello se reflejó en un salto en la cantidad de personas que demandaron dólares billete en un contexto de restricciones (un tope a las compras de 200 dólares mensuales).

del marco legal. Por iniciativa del Ejecutivo, entre diciembre y febrero se sancionaron dos Leyes que declararon prioritaria la restauración de la sostenibilidad de la deuda, trazaron los principios generales de buena fe, transparencia e igualdad de trato y definieron los procedimientos para la reestructuración. La negociación contemplaría de manera integral a los acreedores privados, el FMI y el Club de París, aún cuando el tratamiento con cada uno de ellos se abordaría en etapas sucesivas.<sup>15</sup> En marzo se definió el perímetro del canje. El universo sujeto a reestructuración incluyó una serie de bonos por cerca de 68.800 millones de dólares, dos terceras partes de los cuales habían sido emitidos entre abril de 2016 y enero de 2018; el resto, en los canjes de 2005 y 2010.<sup>16</sup> Los servicios de capital e intereses correspondientes a estos papeles ascendían a 126.000 millones de dólares, con obligaciones que llegaban al año 2117 y casi el 60%

---

15 Se trata de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública (Ley 27.541), de diciembre de 2019, y la Ley de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública emitida bajo ley extranjera (Ley 27.544), de febrero de 2020.

16 Mediante el Decreto 250/20, de marzo de 2020, se establece el perímetro del canje. El universo de títulos elegibles (Decreto 391/20), definido en abril, estuvo integrado por un conjunto de 21 títulos, 4 de ellos emitidos durante el anterior proceso de reestructuración, en los canjes de deuda llevados a cabo en 2005 y en 2010, y los 17 restantes, entre abril de 2016 y enero de 2018. En términos de monedas, el 71% de los mismos se hallaba denominado en dólares estadounidenses, el 28,3% en euros y el 0,6% restante en francos suizos. Véase: Oficina de Presupuesto del Congreso (2020) y Ministerio de Economía (2020).

de los vencimientos concentrados entre 2020 y 2030. Posteriormente se iniciaron las negociaciones. El gobierno buscaba restaurar la sostenibilidad de la deuda, volverla compatible con un crecimiento sustentable a mediano y largo plazo. El perfil de vencimientos post-canje debía permitir recuperar la senda del crecimiento y recomponer los indicadores sociales fuertemente deteriorados tras la crisis de 2018-19 y como resultado de la pandemia. Además, debía mejorar la capacidad de repago de la economía, facilitar el retorno a los mercados internacionales de crédito en el futuro y fortalecer la economía para absorber *shocks* originados en crisis de origen doméstico y externo, presentes y futuras (Ministerio de Economía, 2020).

De lograrse el acuerdo, además, mejoraría la situación financiera y cambiaria del país, disminuiría la presión sobre las reservas y se aliviarían las tensiones. Pero la incertidumbre en torno a las negociaciones en curso, sumado a la inestabilidad generada por la pandemia, alimentó la volatilidad, sostuvo alta la brecha cambiaria y siguió apuntalando la caída de reservas.

En abril, el Ministerio de Economía entendió el diálogo con los acreedores. A mediados de ese mes se presentó la propuesta formal del canje que se zanjó el apoyo de un amplio espectro de la sociedad, así como de la comunidad financiera internacional.<sup>17</sup> En coincidencia con la posición argentina, el FMI consideró insostenible la situación de la deuda y manifestó la necesidad de lograr una fuerte

---

17 Entre los apoyos domésticos se encontraron los de gobernadores, legisladores e intendentes, hombres y mujeres de negocios, líderes sindicales y representantes de la oposición. También recibió el respaldo, sin precedentes, de más de 130 economistas de renombre internacional de diferentes líneas de pensamiento y de más de 170 economistas del país.

reducción en las cargas financieras para que el país recuperase su capacidad de pago.

La Argentina buscaba maximizar el apoyo de los inversores preservando sus objetivos de sostenibilidad. La presencia de grandes fondos de inversión y su acción coordinada, organizada en tres grupos de tenedores, fue decisiva en el devenir de las negociaciones.<sup>18</sup> Con una sustantiva participación en la tenencia de títulos públicos sujetos al canje, contaban con capacidad suficiente para impedir el cumplimiento de la cláusula de acción colectiva (CAC)<sup>19</sup>, lo que les concedió un gran poder de negociación. La negociación, que se extendió entre los meses de abril y agosto, estuvo signada por marchas y contramarchas; propuestas, rechazos y contrapropuestas. En agosto el gobierno logró la adhesión de los acreedores mayoritarios nucleados en los tres comités, que aceptaron una nueva propuesta con modificaciones, y el acuerdo se cerró. Días más tarde el Ejecutivo avanzó en el tratamiento de la deuda bajo legislación local y envió al Congreso una Ley que seguía el principio de trata-

miento equitativo entre legislaciones, lo que le permitió alcanzar un canje exitoso también en ese segmento.<sup>20</sup> Fruto de las negociaciones, el gobierno logró el canje del 99,01% de los títulos en moneda extranjera bajo ley externa y, posteriormente, del 99,49% de los títulos en moneda extranjera bajo ley local.

Como resultado, el perfil de vencimientos mejoró. Se logró un alivio financiero sustantivo, sobre todo en el corto plazo. En la reestructuración de títulos bajo ley extranjera se alcanzó una importante reducción del interés a partir de la disminución del cupón promedio, que pasó del 7% pre-canje al 3,07%, y del cupón máximo, que pasó del 8,28% al 5%. También se logró una baja del 2,1% en el capital y una extensión de la vida promedio de la deuda. Para los títulos bajo legislación local, la disminución del cupón promedio fue mayor, pasó del 7,6% al 2,4%, y también se logró un aumento considerable en la vida promedio de los nuevos papeles (Ministerio de Economía, 2020).

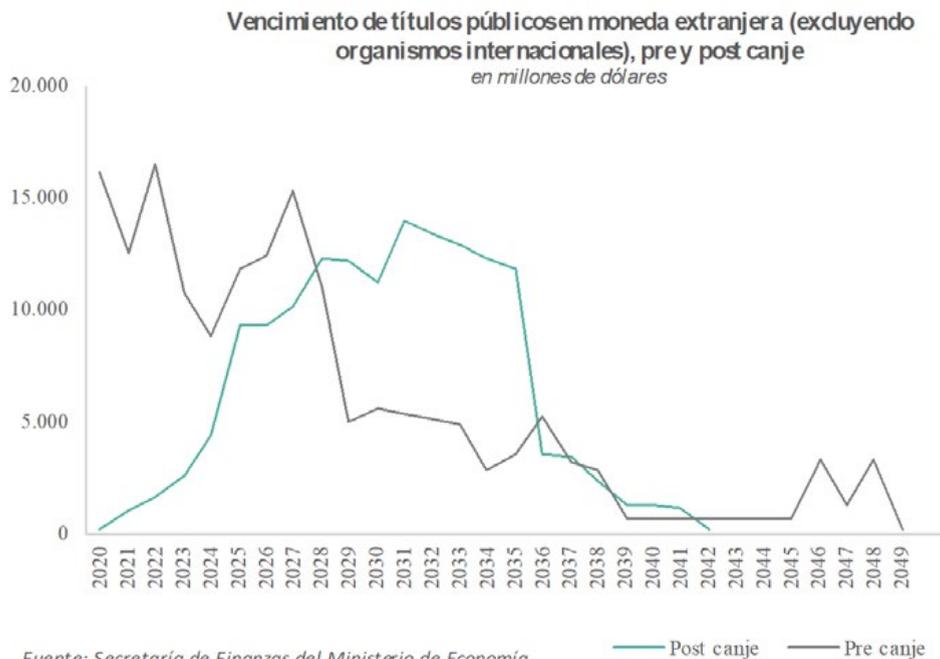
---

18 Del lado de los acreedores, se conformaron tres grupos de tenedores de deuda argentina que actuaron de manera coordinada: el Grupo *Ad Hoc* de Tenedores de Bonos, del que participaban BlackRock, Fidelity, Ashmore y otros fondos de inversión; el Comité de Acreedores de Argentina, liderado por el fondo Greylock; y el Grupo *Ad Hoc* de Tenedores de Bonos de Cambio de Argentina, integrado por 20 fondos y liderados por Monarch, HBK Capital Management, Cyrus Capital Partners LP y VR Capital Group.

19 La Cláusula de Acción Colectiva (CAC) establecía que si el 75% o el 66% de los acreedores, dependiendo del bono, aceptaba la propuesta, el resto de los tenedores quedaba sujeto al mismo acuerdo.

---

20 El Congreso sancionó la Ley 27.556 de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública instrumentada en títulos emitidos bajo Ley de la República Argentina, que permitió dar tratamiento equitativo a los títulos bajo legislación local, en línea con las gestiones para la deuda bajo legislación extranjera.



Cerrados ambos canjes, en el tercer trimestre del año el gobierno encaró la cuestión con el FMI. Inició conversaciones con el organismo con el mismo objetivo que con los acreedores privados: asegurar condiciones de sostenibilidad. La propuesta, en una negociación aún no cerrada, es avanzar en un programa de facilidades extendidas (EFF, *extended fund facility*) en reemplazo del *stand by* vigente. Los EFF son acuerdos de más largo plazo que suelen incluir compromisos de reforma estructural en el sistema tributario, previsional y/o laboral. En la misma línea, el Ejecutivo envió al Congreso una Ley para el fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda pública, que fue sancionada a principios de 2021. Desde entonces, los préstamos en moneda extranjera y bajo jurisdicción extranjera que excedan lo aprobado en el Presupuesto Nacional, así

como los programas negociados con el FMI, deberán ser aprobados por el Congreso.<sup>21</sup>

En síntesis, los canjes de deuda en moneda extranjera con acreedores privados, tanto bajo ley extranjera como local, permitieron mejorar el perfil de la deuda pública y contribuyeron a

21 La Ley establece que, dentro del Presupuesto Nacional, el Ejecutivo deberá prever un porcentaje máximo para emitir títulos públicos en moneda y bajo jurisdicción extranjera respecto del monto total de emisiones autorizadas para ese año; y, en caso de que supere dicho porcentaje, requerirá de una ley especial del Congreso de la Nación que lo autorice expresamente. Respecto al destino del financiamiento se prohíbe que los préstamos sean dirigidos a atender gastos primarios corrientes, es decir, aquellos que no tienen como contrapartida la creación de activos.

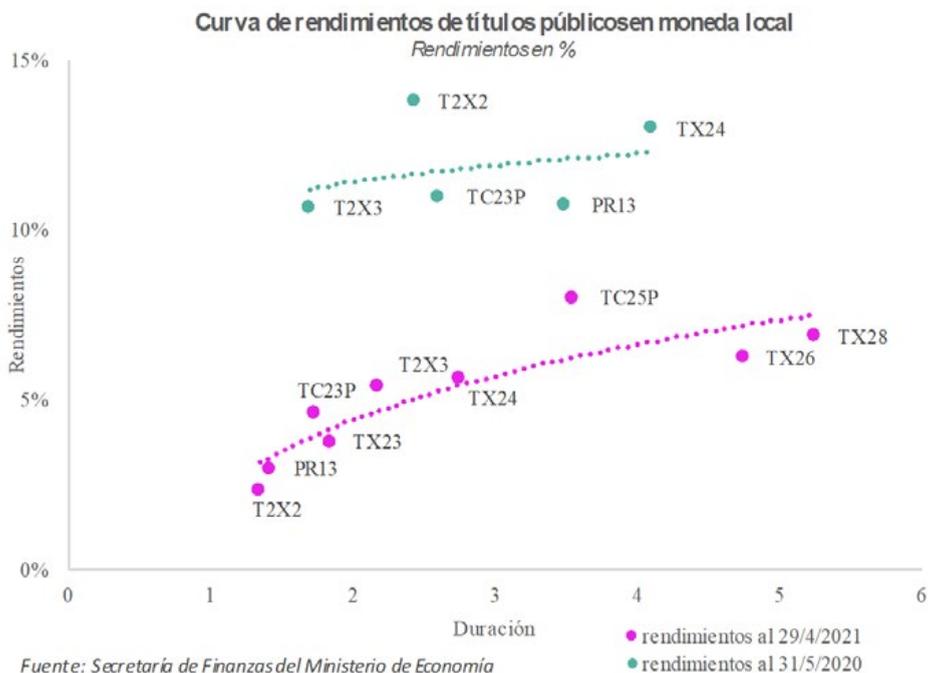
aliviar las necesidades financieras del país en el corto plazo. Sin embargo, a mediano plazo las cargas vuelven a incrementarse. Los altos niveles de riesgo país no auguran un rápido retorno a los mercados voluntarios de crédito. Y si bien la baja de tasas internacionales para impulsar la recuperación mundial anuncia un relajamiento del crédito global, Argentina necesitará fortalecer su macroeconomía y asegurar una mayor estabilidad para disminuir su *spread*, a mediano plazo, acceder nuevamente al crédito bajo condiciones favorables.

### **La recuperación del financiamiento en pesos en el mercado doméstico**

La deuda del sector público en moneda nacional también se hallaba en situación irregular a fines de 2019. El reperfilamiento de títulos dispuesto en agosto de 2019 había paralizado el funcionamiento del mercado de deuda en pesos, afectando a los tenedores de títulos en dicha denominación que ya habían padecido el deterioro en el valor de sus tenencias a raíz del deslizamiento cambiario y la aceleración inflacionaria de 2018 y 2019. El Tesoro, por su parte, enfrentaba una fuerte acumulación de vencimientos de capital e intereses en moneda local (concentrados en el primer semestre de 2020) y la imposibilidad de acceder a financiamiento en el mercado doméstico, con títulos que a fines de 2019 cotizaban en promedio en torno al 35%-40% de su paridad.

Desde sus inicios el gobierno buscó normalizar el mercado de deuda local en pesos, ampliando y diversificando sus instrumentos para promover una mayor canalización del ahorro y la inversión hacia activos en moneda doméstica, atacando de ese modo una de las fuentes de inestabilidad macroeconómica que por entonces afectaba a nuestra economía: la demanda de dólares. Al mismo tiempo, procuró ampliar las fuentes de financiamiento del sector público, habituado a recurrir a la emisión de deuda en moneda extranjera que aumenta la vulnerabilidad externa de la economía y la vuelve más propensa a las crisis. Mediante sucesivas licitaciones y operaciones de canjes de activos, el Tesoro logró refinanciar un alto porcentaje de los vencimientos más inmediatos y mejorar el perfil de la deuda pública: disminuyó su nivel de exposición a deuda de corto plazo en dólares, contrajo las tasas de interés de colocación y logró plazos más razonables, compatibles con la capacidad de pago del país.

La emisión de nuevos instrumentos atados al CER, con retornos reales positivos, fue central. En octubre, incluso, le permitió cancelar adelantos transitorios del BCRA. Hacia fin de año, el Tesoro diversificó el *set* de instrumentos ofrecidos al mercado. Colocó un bono *dólar linked* que generó una opción de inversión más atractiva en contextos de inestabilidad cambiaria y un bono en dólares integrable en pesos.

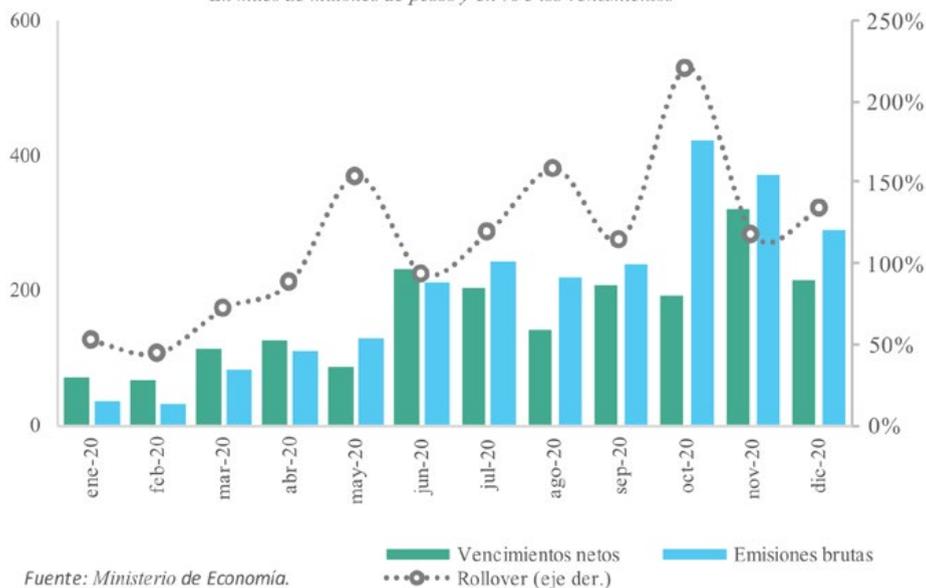


Hasta mediados de año, la refinanciación fue parcial y el Tesoro debió cancelar parte de sus obligaciones con pesos frescos. Pero a partir del segundo semestre, las emisiones superaron los vencimientos netos de cada mes. El año

2020 finalizó con tasas de refinanciación que permitieron no sólo cubrir los vencimientos del período sino además lograr financiamiento genuino y en pesos para el sector público.

### Vencimientos de deuda, nuevas emisiones y roll-over

En miles de millones de pesos y en % e los vencimientos



Fuente: Ministerio de Economía.

En el frente cambiario, comenzando el tercer trimestre del año el BCRA decidió endurecer nuevamente los controles pero la medida otra vez aceleró la demanda de dólares, generó un nuevo salto en la brecha e incidió negativamente en el mercado, con impacto en las reservas.<sup>22</sup> Un mes más tarde, la autoridad monetaria volvió a flexibilizar parcialmente los controles e inauguró una estrategia de mayor volatilidad cambiaria para desalentar

comportamientos basados en expectativas. En simultáneo avanzó hacia una política monetaria más contractiva.<sup>23</sup> Adicionalmente, el Gobierno operó en el mercado paralelo mediante la venta de títulos, con lo que consiguió disminuir la cotización de los dólares financieros. Las medidas resultaron efectivas y hacia fin de año se logró cierta calma, la brecha disminuyó y se estabilizó, aunque en niveles altos. La mayor coordinación de la política económica permitió ordenar la macro, al menos en lo inmediato. El éxito del canje con los acreedores redujo la incertidumbre. La mejora en las condiciones de financiamiento del Tesoro dismi-

22 El 15 de ese mes, dispuso el encarecimiento del dólar ahorro y para consumos con tarjeta en el exterior, fijando un adicional de 35% a cuenta del pago de impuestos que se sumó al impuesto PAIS (30%) vigente desde diciembre de 2019; modificó la regulación sobre las operaciones con dólares financieros (MEP y CCL) para alentar una mayor oferta y desalentar la demanda; y restringió a las empresas el acceso a dólares para cancelar deudas.

23 Dispuso una suba de tasas de pasivos y de plazos fijos para mejorar el retorno de los activos en pesos, desalentar el fondeo barato en pesos para dolarizar activos y/o cancelar deudas en dólares y absorber parte del exceso de dinero de los meses previos.

nuyó los requisitos de monetización del déficit y permitió una mayor adecuación de las políticas monetaria, financiera y fiscal. También contribuyó a ello el cambio en las condiciones internacionales, en particular, la mejora en el precio internacional de los *commodities* agrícolas que impactó favorablemente en el saldo comercial. Bajo las nuevas condiciones, en los últimos meses del año, la Argentina logró recuperar cierta calma cambiaria, contener la brecha y detener la caída de reservas. Un equilibrio transitorio cuya continuidad dependerá de muchos factores.

### **Comentarios finales**

2020, el año que vivimos en peligro. Argentina y el mundo se hallaron ante un hecho extraordinario. La pandemia del Coronavirus se cobró millones de vidas a lo largo del planeta y comprometió una inusitada caída de la producción, el consumo y el comercio globales, con impactos negativos en el empleo y los ingresos. Aunque la crisis sanitaria aún no se ha superado, los recientes avances en materia de producción y distribución de vacunas con un alto nivel de efectividad acotaron la incertidumbre respecto al devenir (y el final) de la pandemia.

Este año, además, Argentina lidió con otras dificultades. En particular, la reaparición de los problemas asociados a la restricción externa (con el endeudamiento público en moneda extranjera como capítulo especial) y los desequilibrios macroeconómicos derivados de ella. Estos asuntos, que tienen un origen histórico y estructural, se agudizaron en los últimos años y siguieron condicionando el presente y el futuro económico y social de nuestro país. Las restricciones de financiamiento del sector público condicionaron su capacidad de gestión —mientras el Estado siguió desempeñando un rol protagónico en la administración de la crisis, la contención de sus efectos socioeconómicos y la recuperación— y el propio desempeño de la economía argentina.

El proceso de reestructuración iniciado en 2020 a partir del acuerdo con privados permitió recuperar el camino de la sostenibilidad de la deuda, despejar el cronograma de vencimientos en el corto plazo y alcanzar un perfil de compromisos más cercano a las posibilidades de pago de nuestro país. El éxito del acuerdo y el posterior avance hacia una mayor consistencia fiscal, monetaria y financiera colaboraron en moderar la inestabilidad de nuestra economía y detener la pérdida de reservas. La renegociación con el FMI y con el Club de París es un capítulo aparte, con final abierto. A pesar de los avances, los problemas de la economía argentina persisten y es posible que se agudicen, condicionando la recuperación económica y social en la post-pandemia.

En ese escenario, mejorar la posición de reservas en poder del BCRA será fundamental para relajar las restricciones de divisas, despejar tensiones cambiarias y recuperar poder de fuego de la autoridad monetaria para intervenir en el mercado de cambios y proteger el valor de la moneda.

Mientras Argentina no recupere acceso al crédito, deberá mejorar aún más el saldo comercial y asegurar que éste se traduzca en un ingreso regular de divisas. Máxime cuando es probable que, de la mano de la recuperación y la reactivación de las importaciones, reaparezcan los desequilibrios vinculados al intercambio. Además de promover las exportaciones aprovechando la reciente recuperación en el precio internacional de los *commodities* agrícolas y el desarrollo de sectores estratégicos como infraestructura, energía y transporte que puedan contribuir en ese sentido, será necesario generar el marco —con incentivos y sanciones— que asegure que el flujo de divisas del comercio exterior se canalice a través del mercado oficial de cambios.

Otro punto relevante será seguir apuntalando la desdolarización de pasivos de la economía para disminuir la vulnerabilidad externa y el nivel de exposición de nuestro país a los

ciclos financieros globales. El canje de deuda con acreedores privados y, en particular, la estrategia de financiamiento en pesos del Tesoro en 2020, han sido pasos fundamentales en ese sentido.

Hacia delante, el Estado deberá seguir reconstruyendo su capacidad de financiamiento en pesos, a tasas y plazos razonables, privilegiando el mercado de capitales local. Al afianzar dicho mercado, podrá seguir mejorando las condiciones de financiamiento del sector público, disminuyendo su exposición a cambios bruscos en el tipo de cambio y asegurando un mercado de deuda local que le permita financiarse sin recurrir a los mercados internacionales.

Al robustecer el mercado de capitales local, ampliando y diversificando instrumentos en pesos con retornos reales positivos, el Tesoro mejorará también las condiciones de financiamiento de la inversión privada y colaborará con el objetivo de construir una moneda robusta que incentive el ahorro en moneda doméstica y desaliente la demanda de moneda extranjera.

Argentina necesita fortalecer su posición externa y reducir los desequilibrios macroeconómicos que derivan en inestabilidad y alientan comportamientos de cobertura que reeditan (y agudizan) los problemas originales. Caso contrario, seguirá enfrentando restricciones de financiamiento y crisis externas.

## Referencias bibliográficas

- Aruguete, E. (2020). Inestabilidad macroeconómica en tiempos de elecciones. *Más poder local. Revista de comunicación política e institucional*. Núm. 40.
- Bacha, E. (1984). *Growth with limited supplies of foreign exchange: a reappraisal of the two-gap model*. En M. Syrquin, L. Taylor, L. Westphal (Eds.). *Economic Structure and Performance*, Academic Press Inc.
- Bank for International Settlements (2018). *Informe Económico Anual*.
- BCRA (2020). *Informe de Estabilidad Financiera*. Buenos Aires: BCRA.
- BCRA (2020). *Informe de Política Monetaria*. Buenos Aires: BCRA.
- BCRA (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos (2015-2019)*. Buenos Aires: BCRA.
- Beltrani, M. (2019). Una nota sobre la experiencia de las Metas de Inflación en Argentina. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*. Vol. 3, Núm. 9, 134-148.
- Bortz, P. G. (2018). *Flujos de capital y endeudamiento externo: Algunas reflexiones para América Latina*. En *Estudios Sobre Financierización en América Latina* (pp. 295-321). United Nations Publications.
- Bortz, P. & Zeolla, N. (2018). Argentina: From the “confidence fairy to the (still devilish) IMF. *Critical Finance*.
- Braun, O. y Joy, L. (1968). A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy. *The Economic Journal*. Núm. 312.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*. 25-47.
- Díaz Alejandro, C. (1966). *Etapas de la industrialización argentina*. En Brodersohn (1970), (1970) [1966]. *Estrategias de industrialización para la Argentina* (pp. 297-360). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Díaz Alejandro, C. (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of development Economics*. 19. (1-2), 1-24.
- Eatwell, J. (1996). *International financial liberalization: The impact on world development* (No. 12). United Nations Publications.
- Eatwell, J. & Taylor, L. (2000). *Global finance at risk: the case for international regulation* (No. 332.042/E14g).
- FMI (2021). Medidas fiscales nacionales en respuesta a la pandemia COVID-19. *Monitor Fiscal*.
- Frenkel, R. (2003). Globalización y crisis financieras en América Latina. *Brazilian Journal of Political Economy*. 23 (3), 437-455.

- Frenkel, R. (2008). From the boom in capital inflows to financial traps. *Capital market liberalization and development*. 101-120.
- Frenkel, R. (2014). *Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo*. En *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. (pp. 121-154).
- Frenkel, R. & Rapetti, M. (2012). *Exchange rate regimes in the major Latin American countries since the 1950s: lessons from history*.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L. & Werning, I. (2020). *Macroeconomic implications of COVID-19: Can negative supply shocks cause demand shortages?* National Bureau of Economic Research.
- Ministerio de Economía (2020). *Restauración de la sostenibilidad de la Deuda Pública. Informe especial*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación.
- Minsky, H. (1977). *A theory of systemic fragility*. En E. Altman y A.W. Sametz (Eds.). *Financial Crises: Institutions and Markets in a Fragile Environment*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Ocampo, J. A. (2008). A broad view of macroeconomic stability. *The Washington consensus reconsidered*. 63-94.
- Ocampo, J. A. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista Cepal*.
- OCEPP (2020). *El Coronavirus y su impacto en la Argentina*. Buenos Aires: OCEPP.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2020). *Proceso de reestructuración de los bonos bajo ley extranjera. Acuerdo con principales grupos de acreedor*. Buenos Aires: Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Prebisch, R. (1949). *El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*. New York: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1950). *Crecimiento, desequilibrio y disparidades. Interpretación del proceso de desarrollo*. En R. Prebisch. *La obra de Prebisch en la CEPAL* (selección de Adolfo Guerrieri). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rúa, M. (2020). Los fondos que dominan el mundo. *El cohete a la luna*.
- Taylor, L. (1998). Capital market crises: liberalisation, fixed exchange rates and market-driven destabilization. *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 22, Núm. 6.
- Val, M. E. (2017). El accionar de los “fondos buitres”: una caracterización a partir del conflicto con la República Argentina. *Relaciones Internacionales*. 26 (52), 006-006.



# Cambios regulatorios y sus consecuencias en la formación de activos externos en la Argentina (2016-2020)

*Regulatory changes and their consequences on the formation of foreign assets in Argentina (2016-2020)*

Por Germán Pinazo\* y Mariano Arana\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 15 de abril de 2021.

## RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es analizar los principales cambios regulatorios y sus consecuencias entre los años 2016 y 2020 (con menciones puntuales sobre años anteriores cuando corresponda) en la Argentina en materia de movimiento de capitales, prestando especial atención a la incidencia sobre la cuestión de los cambios regulatorios en materia de comercio exterior. Se realiza una síntesis de varias resoluciones de distintos organismos que inciden en materia de regulación sobre movimientos de capitales y comercio exterior. Trabajamos además con datos sobre regulaciones a los movimientos de capitales elaborada

por el FMI para más de 100 países de modo de ilustrar los cambios ocurridos en la Argentina de forma comparativa. Mostramos que la Argentina pasó de ser uno de los países con mayores regulaciones del mundo tanto a la entrada como a la salida de capitales entre 2015 y 2019, a ser uno de los países con menores regulaciones, incluso cuando se lo compara con los países más ricos y “estables” del planeta. Dejamos ver las consecuencias que esto ha tenido sobre la entrada y salida de capitales y prestamos especial atención tanto a la dinámica de la formación de activos externos asociada al comercio exterior en la Argentina a partir de 2015, como al crecimiento de las deudas en moneda extranjera del sector privado y a su re-

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigador y Docente del área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico institucional: gpinazo@campus.ungs.edu.ar

\*\* Magister en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigador y Docente del área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico institucional: marana@campus.ungs.edu.ar

lación con la dinámica del comercio exterior. El artículo de investigación presenta cuatro apartados. Primero, un breve resumen de los cambios regulatorios ocurridos entre 2016 y 2020 (con algunas menciones puntuales al período 2011-2015) en materia de movimientos de capitales. Segundo, un análisis de algunas de sus principales consecuencias, prestando especial atención a lo que se denominará “la zona gris de la fuga de capitales” (la formación de activos externos asociada a las dinámicas de comercio exterior). Tercero, un apartado sobre la especial importancia que tienen las deudas privadas en moneda extranjera sobre el asunto de la restricción externa. Por último, unas palabras de cierre ensayando una interpretación sobre la naturaleza del problema y algunas recomendaciones de política pública asociadas.

**Palabras clave:** *Restricción Externa, Fuga de Capitales, Comercio Exterior.*

## **ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyze the main regulatory changes and their consequences between 2016 and 2020 (with specific references to previous years when appropriate) in Argentina in the matter of capital flows, paying special attention to the impact on the issue of regulatory changes in foreign trade. To achieve those goals, we carry out a synthesis of several resolutions of different organizations that affect the regulation of capital flows and foreign trade. We also work with data on regulations on capital movements prepared by the IMF for more than 100 countries to illustrate the changes that have occurred in Argentina. We show that Argentina went from being one of the countries with the highest regulations in the world both for capital flows between 2015 and 2019, to being one of the countries with the least regulations, even when compared to the most rich and “stable” countries on the planet. We show the consequences that this has had on the inflow and outflow of capital and we pay special attention both to the dy-

namics of the formation of foreign assets associated with foreign trade in Argentina as of 2015, and to the growth of debts in foreign currency of the private sector and its relationship with the dynamics of foreign trade. The article has four sections. First, a summary of the regulatory changes that occurred between 2016 and 2020 (with some specific references to the period 2011-2015) in terms of capital flows. Second, an analysis of some of its main consequences, paying special attention to what will be called “the gray area of capital flight” (the formation of foreign assets associated with the dynamics of foreign trade). Third, a section on the special importance of private debts in foreign currency on the issue of external restriction. Finally, a few closing words rehearsing an interpretation of the nature of the problem and some associated public policy recommendations.

**Keywords:** *External Restriction, Capital Flows, Foreign Trade.*

## **La regulación argentina reciente**

En este apartado el objetivo es realizar una somera recapitulación de algunas de las medidas regulatorias más importantes que fueron tomadas entre 2016 y 2020, tanto sobre la regulación del comercio exterior como sobre la cuenta capital del balance de pagos. La idea no es realizar un repaso exhaustivo sino mencionar algunos elementos que para nosotros son claves para comprender qué ha sucedido en nuestro país en los años recientes con los movimientos de capitales, tanto de aquellos vinculados por distintos motivos al comercio exterior, como de aquellos estrictamente vinculados al ámbito financiero. Se harán algunas menciones a las regulaciones puntuales del período 2011-2015 cuando corresponda para poder precisar la naturaleza de las transformaciones del período 2016-2020.

La idea es comenzar el repaso de estas regulaciones con una breve síntesis de las primeras medidas tomadas por el Gobierno Nacional

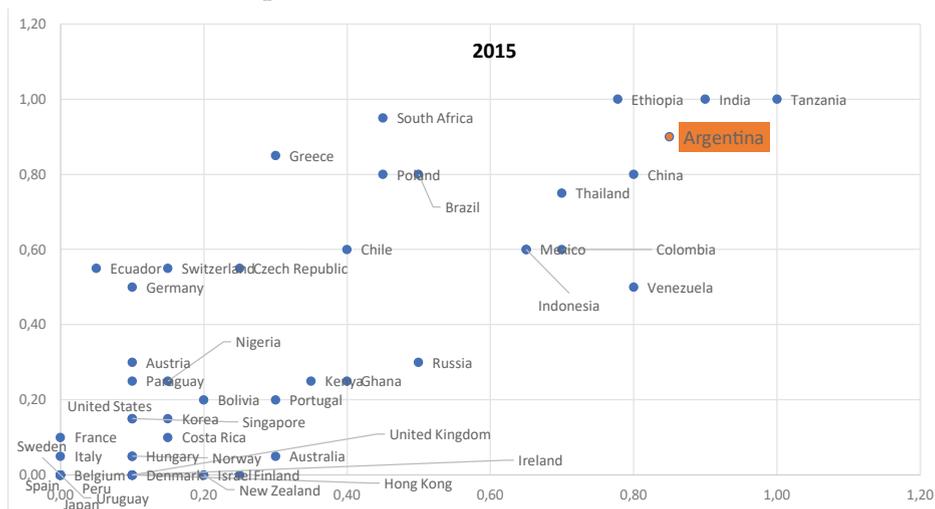
argentino encabezado por Mauricio Macri, tanto de aquellas tomadas desde el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) como por las nuevas autoridades del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

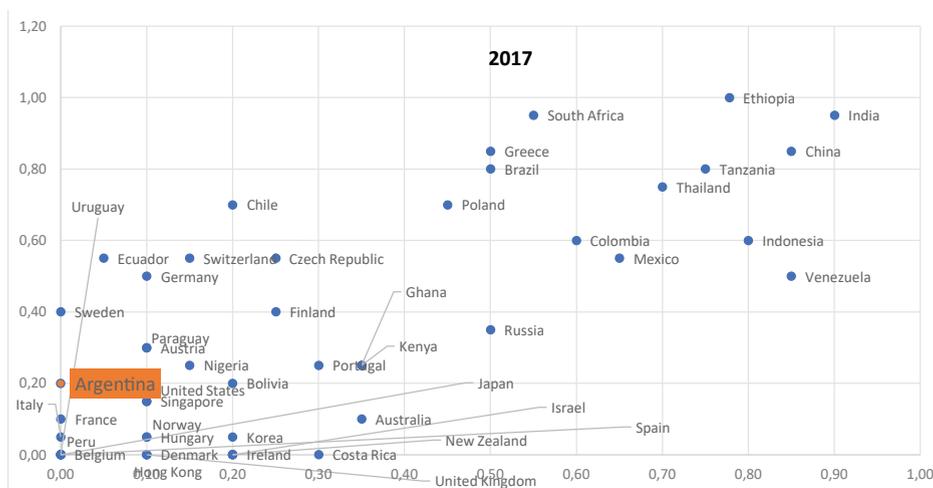
Para ilustrar en relación con la magnitud del impacto que tuvieron las nuevas regulaciones introducidas, además de su descripción, presentaremos datos sobre regulaciones a los movimientos de capitales que el Fondo Monetario Internacional (FMI) produjo para una serie de 100 países con información que va desde el 2006 al 2017. Lo útil de la información del FMI es que permite comparar regulaciones para un conjunto importante de países y distinguir esas regulaciones sobre cuestiones tan diversas como las transacciones con bonos,

derivados, acciones y moneda extranjera, tanto para residentes, como para no residentes, así como también sobre entradas y salidas de capitales vinculados a créditos o inversión extranjera directa (IED). Sobre la base de dicha información, el FMI construye varios indicadores, dos de los cuales presentaremos en este trabajo: el indicador agregado de restricciones a la salida de capitales y el indicador agregado a la entrada de capitales.

Lo útil de los indicadores antes mencionados es que permiten apreciar rápidamente, cómo se situaba la Argentina con relación a otros países en términos de regulaciones a la movilidad de capitales antes de que asumiera el gobierno de Mauricio Macri, y cómo estaba unos años después, luego de aplicadas esas medidas.

**Gráficos 1 y 2**  
**Indicador de restricciones totales a la entrada y salida de capitales. 2015-2017. Países seleccionados**





**Fuente:** FMI (2019)

En el gráfico, en el eje horizontal de cada uno de los años, encontramos lo que el FMI denomina “indicador agregado de restricciones a la entrada”; y, en el eje vertical, lo que denomina “indicador agregado de restricciones a la salida”. Básicamente, ambos son una síntesis del conjunto de medidas regulatorias que el organismo recaba sobre un conjunto de 100 países, en las dimensiones que mencionáramos unos párrafos atrás. Lo que se observa claramente, es cómo la Argentina pasa de ser de los países con más regulaciones del mundo, tanto a la entrada como a la salida de capitales, a ser de los países con menores restricciones (incluyendo a los países más desarrollados y “estables” del planeta) en tan solo dos años. Efectivamente, el cambio regulatorio que vivió la Argentina en muy poco tiempo fue copernicano. A continuación, intentaremos esbozar una síntesis de esos cambios y señalar cuáles son las novedades en el año 2020.

Sobre las medidas específicas entonces, podemos comenzar diciendo que recién asumida la nueva conducción del BCRA en diciembre de 2015 se declaró que todo nuevo ingreso de fondos externos tendría derecho a la libre

salida por igual monto. A su vez, se relajaron los requisitos de permanencia y la obligación de constituir un depósito no remunerado en los casos de compra local de no residentes de bonos, acciones, créditos o derivados, que las autoridades salientes habían establecido en un año calendario y, en general, por el equivalente al 30% de los montos adquiridos. Se habilitó la compra de moneda extranjera y otros activos externos por hasta la suma de 2 millones de dólares mensuales, límite que se eliminó completamente en septiembre de 2016. Finalmente, a partir del 5 de enero de 2017, la Resolución No. 1/17 del Ministerio de Hacienda (BO 5.01.17) redujo de 120 días calendario a 0 días calendario el período mínimo de tenencia de esos depósitos no remunerados, llevando a que la Argentina se transforme -como vemos en el gráfico 2- en uno de los países con menos regulaciones sobre la entrada de capitales de todos los países para los cuales existe información comparable.

Sobre las regulaciones al movimiento de divisas vinculado al comercio internacional, el Gobierno de la alianza cambiamos también

introdujo modificaciones de envergadura con importantes consecuencias. No sólo fue liberando progresivamente los montos para pagar importaciones de bienes y servicios, en un proceso ya para junio de 2016 había eliminado definitivamente los topes, sino que apenas asumida la nueva administración se eliminaron las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y se reemplazaron por un Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), que no requerían autorización previa para importar. En lo que respecta a las exportaciones, se redujeron aranceles a la exportación de productos agropecuarios y mineros y se eliminaron en el caso de la leche, la carne y otros productos de “economías regionales”.

Pero lo más significativo fue la ampliación progresiva de los plazos para la liquidación de las divisas derivadas de la exportación en el MULC, requisito que fue directamente eliminado promediando la gestión de gobierno. Más específicamente, entre marzo y abril del año 2016 se extendieron los distintos plazos para liquidación de divisas, en distintos plazos según el tipo de exportación; estos podían ser de 90, 180 o 360 días, dependiendo el tipo de producto. Luego, un mes más tarde, argumentando la necesidad de establecer “transparencia” y “simpleza” en las regulaciones comerciales, se unificarían en 365 días corridos la obligación de liquidar divisas para todos los productos exportables. Lo curioso es que al poco tiempo (casi al mes siguiente) el plazo se volvió extender, pero esta vez a 5 años; cuestión que duró poco porque, en enero de 2017 dicho plazo se extendería a diez años, hasta su eliminación definitiva en noviembre de 2017. Efectivamente desde el decreto 893/2017 ningún exportador estaba obligado a depositar o liquidar dólares en el país. En otras palabras, desde allí, un exportador podría cobrar y retener sus ingresos en cuentas del exterior sin obligación de cambiar todo o parte en el mercado de cambios local. Algo muy curioso en un

país atravesado tan agudamente por problemas de falta de divisas.

Un último punto, bastante menos discutido que los anteriores, vinculado a las regulaciones sobre el comercio exterior ocurridas durante la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos tuvo que ver con el pesaje de granos a granel para exportación. Mediante la Resolución de AFIP RG-4138-E/2017 se estableció que antes del comienzo de la carga para de granos para exportación, el agente puede optar por dos métodos para estimar la carga embarcada: el “sistema de balanzas” o lo que se conoce como *Draft-survey*. Básicamente, este último es una estimación indirecta que consiste en estimar el peso de la carga en base a los cambios en el calado del buque con y sin carga. El problema es que, obviamente, el calado (o el peso del barco) no depende solamente de la carga. Como es sabido, los buques pueden subir o bajar su línea de flotación con el ingreso o salida de agua. En una nota muy ilustrativa al respecto, Fernando Basso estimaba que “con esta maniobra llamada achique o lastre, el capitán tendrá una capacidad de encubrir otras 6.000 a 9.000 toneladas de granos.” (Basso, 2020). Este es un punto central, a nuestro modo de ver, sobre el que volveremos en las palabras finales.

En lo que respecta al último período bajo análisis, el que se inicia con el cambio en el PEN en el diciembre de 2019, debemos decir que se revirtieron gran parte de las medidas adoptadas entre 2015 y 2019. Lo cierto, no obstante, es que ya el gobierno de Macri, luego de una fuerte corrida cambiaría que se produjera en los últimos meses de su mandato, se vio obligado a introducir varias restricciones a la movilidad de capitales. Efectivamente, en setiembre y octubre el BCRA emitió dos comunicados (el A 6815 y el A 6770) que establecieron cupos para la compra de moneda extranjera para las personas físicas (el equivalente a 200 dólares) y redujeron los tiempos de liquidación de las divisas derivadas de las exportaciones, con distintos plazos según el tipo de producto.

En línea con lo anterior, una de las primeras medidas implementadas por el BCRA bajo la nueva gestión luego del recambio del PEN en diciembre de 2019, fue la de ratificar esta reducción de plazos (que en la resolución original se establecía entre setiembre y diciembre de 2019). Frente al incumplimiento de dichos plazos, para finales de 2020 desde distintas agencias del PEN se comenzaron a implementar distinto tipo de penalidades para quienes no liquiden sus divisas en tiempo y forma. En línea con lo anterior, la AFIP dispuso (mediante la Resolución 4852/20) que el pago de reintegros a las exportaciones quedaba supeditado al cumplimiento de los plazos establecidos en la norma A 6770 del BCRA, y el diciembre de 2020, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca dispuso, mediante la Resolución 132/20, dispuso algo similar como requisito para mantener su inscripción en el Registro Único de Operadores de la Cadena Agroindustrial (RUCA), cuestión necesaria para seguir operando como en el mercado externo.

Las nuevas autoridades monetarias también iniciaron su gestión intentando regular los movimientos de capitales especulativos. En febrero, el BCRA emitió un comunicado (A 6647) que limitaba el volumen de Leliq máximo del que podían disponer los Bancos, ante la constatación de que algunos de ellos emitían deuda en el exterior para luego comprar letras de liquidez y tener una alta rentabilidad en dólares. En este sentido, se estableció un límite máximo de tenencia equivalente a la totalidad de la responsabilidad patrimonial computable del mes anterior o 65% del promedio mensual de saldos diarios del total de los depósitos

En esta línea de controles, el 15 de mayo 2020 la AFIP anunciaba que pediría más datos sobre las operaciones de comercio exterior entre empresas vinculadas, incluyendo las transacciones “con sujetos de países no cooperantes o de baja o nula tribulación”. Seguidamente con este anuncio, en la Resolución General 4838 de la AFIP del 19 de octubre se señala que “la utili-

zación de determinadas estrategias de planificación fiscal permite a la empresas aprovechar la complejidad del sistema tributario, así como las asimetrías existentes en éste, a fin de minimizar la carga tributaria de cada sujeto”, por lo que se establece que las grandes empresas, a través de sus contadores, deberán entregar información “clara, precisa y suficiente” para que el Estado “comprenda” el porqué de estas estrategias e identifica, eventualmente, maniobras de elusión o evasión. En otras palabras, toda empresa o persona que recurra a un convenio de doble imposición o utilice sociedades en el exterior deberá declararlo ante el organismo.

En paralelo, en setiembre de 2020, el Banco Central lanzó otra serie de medidas destinadas fundamentalmente a tres cuestiones: a restringir la compra de activos externos por parte de las personas físicas, intentar regular las operaciones de no residentes en el mercado financiero local y establecer las bases para iniciar un proceso de reestructuración de las deudas financieras del sector privado en moneda extranjera. Sobre lo primero, la AFIP estableció “un mecanismo de percepción a cuenta del pago de los impuestos a las Ganancias y sobre los Bienes Personales del 35% para las operaciones de formación de activos externos (FAE) de personas humanas y las compras con tarjetas (débito y crédito) en moneda extranjera.” (BCRA, 2020). Además, pasaron a computarse esos gastos en tarjetas en moneda extranjera como parte de los 200 dólares de “cupó” por persona física para dicho fin y, además, se quitó la posibilidad de dicha compra a las personas físicas que hayan percibido algunos de los “beneficios” establecidos por las distintas agencias del Estado como parte de las medidas de emergencia implementadas a raíz del aislamiento social preventivo y obligatorio vinculado a la pandemia del COVID-19 (incluyendo, dentro de estos “beneficios”, la refinanciación automática de los saldos de tarjeta de crédito, independientemente de su monto). Está última medida supuso, en los hechos, una fuerte restricción a la posibilidad de comprar moneda extranjera por parte de las

personas físicas, que se redujeron en dos tercios al mes siguiente de entradas en vigor. Sobre lo segundo, el BCRA limitó la posibilidad de liquidación local de operaciones con títulos valores realizadas íntegramente en el exterior. La medida tuvo como propósito fundamental reducir la formación de activos en el exterior, pero, dado el aumento que produjo en los precios implícitos vinculados a este tipo de operatorias, la medida fue derogada al corto tiempo. Con relación a esta cuestión también, la Comisión Nacional de Valores fue regulando, durante todo el año, el plazo mínimo de tenencia (o *parking*) aplicable a las operaciones de contado con liquidación en moneda extranjera en jurisdicción local. El objetivo fue incidir sobre el volumen de este tipo de transacciones, aunque, presumiblemente por el impacto sobre el precio implícito del dólar relacionado a estas operatorias, en noviembre se redujo ese plazo a dos días hábiles contados a partir de su acreditación en la Caja de Valores S.A, luego de haberse establecido en 5 días en setiembre. Sobre la última cuestión, el BCRA restringió el acceso al MULC para las deudas en moneda extranjera del sector privado no financiero (excluyendo aquellas contraídas con organismos multilaterales de

crédito) que tengan vencimientos de capital mayores al millón de dólares estadounidenses entre 15 de octubre 2020 y el 31 de marzo 2021. Básicamente, para esos casos, el monto por el cual las empresas podrían acceder al MULC no podría superar el 40% de los montos adeudados.

Para finalizar este apartado podemos decir que, en resumidas cuentas, que la Argentina presenta, en los últimos años, períodos bien diferenciados, casi antitéticos, en términos de regulación de capitales. En el cuadro 1 presentamos una breve síntesis de lo dicho hasta aquí<sup>1</sup> donde podemos observar que efectivamente hay un enorme conjunto de medidas que regulan (y desregulan) un amplio espectro de movimientos de capitales, pero dichas medidas van, en el período 2015-2019, en el sentido exactamente inverso al que exhiben en los períodos 2013-2015 y 2019-2020. Prueba de ello son los datos presentados en los gráficos 1 y 2: la Argentina era de los países con más restricciones del mundo en 2015, tanto a la salida como a la entrada de capitales, y pasó a ser, en 2017, de los países con menos restricciones, incluso comparándose con los países más desarrollados y “estables” del planeta.

---

1 Con lo salvedad de las cuestiones vinculadas a la jerarquización de instituciones con capacidad de control, sobre lo cual hablaremos en el último apartado.

**Cuadro 1**  
**Síntesis de los cambios regulatorios ocurridos en los últimos años.**

Dimensión	Medidas	2011-2015	2015-2019	2020
Bonos, Acciones, IED, Créditos y Derivados	Depósitos no remunerados/Restricciones a la entrada	■	■	■
	"Cupos" para acceder al dólar oficial	■	■	■
Comercio Exterior	Articulación y jerarquización de las distintas instituciones que tienen poder de control sobre los movimientos de capitales	■	■	■
	Declaraciones Juradas Anticipadas de Impuestos para importaciones	■	■	■
	Obligatoriedad de Liquidar exportaciones en el MULC	■	■	■
	Cambios en el sistema de cálculo de cantidades exportadas	■	■	■
Compra de Moneda Extranjera/Personas Físicas	"Cupos"	■	■	■
	Adelanto de Impuestos	■	■	■
Restricción		■	■	■
Eliminación de restricción/modificación que estimula la fuga		■	■	■

**Fuente:** Elaboración propia en base a normativas del BCRA, CNV y Ministerios nacionales.

Como veremos en el apartado que sigue, este giro en las regulaciones dio lugar a uno de los períodos de mayor formación de activos en el exterior que recuerde nuestra historia reciente, con algunos elementos novedosos en lo que hace a la dinámica del comercio exterior. Lo que restaría discutir en el último apartado, es en qué medida las regulaciones mencionadas aquí en relación con el período 2019-2020 son suficientes evitar una nueva crisis del sector externo en la Argentina.

### **El comercio exterior, la zona gris de la fuga de capitales**

Desde fines de 2015 hasta fines de 2019, los cambios regulatorios y arancelarios en el comercio exterior fueron acompañados con mayores plazos para la liquidación de divisas por exportaciones hasta que finalmente se eliminó el requisito de liquidar operaciones localmente. Los argumentos oficiales apuntaban a promover la competitividad y la inserción comercial, simplificar las reglas, entregar previsibilidad y flexibilizar las condiciones financieras. Además, se señaló que, dado que se habían eliminado las

restricciones a los movimientos de capitales, un agente que quisiera disponer de sus divisas en el exterior no tenía más que adquirirlas en el mercado de cambios únicos comprándolas luego para sacarlas del país en forma de depósito de su cuenta. Se afirmó que, en estas condiciones, dicha política solo evita un costo de transacción para los exportadores e importadores que consiste en la medida equivalente que separa el dólar de compra con el de venta.

Para revisar estas hipótesis de comportamiento, en primer lugar, comparamos las tendencias de mediano plazo de los registros del Balance de Pagos (BP) y Balance Cambiario (BC). Por un lado, el BP estima las transacciones económicas entre los residentes y no residentes, asimismo, el BC resume las operaciones cursadas en moneda extranjera<sup>2</sup>. En el caso del BP las exportaciones de bienes se valoran a precios FOB

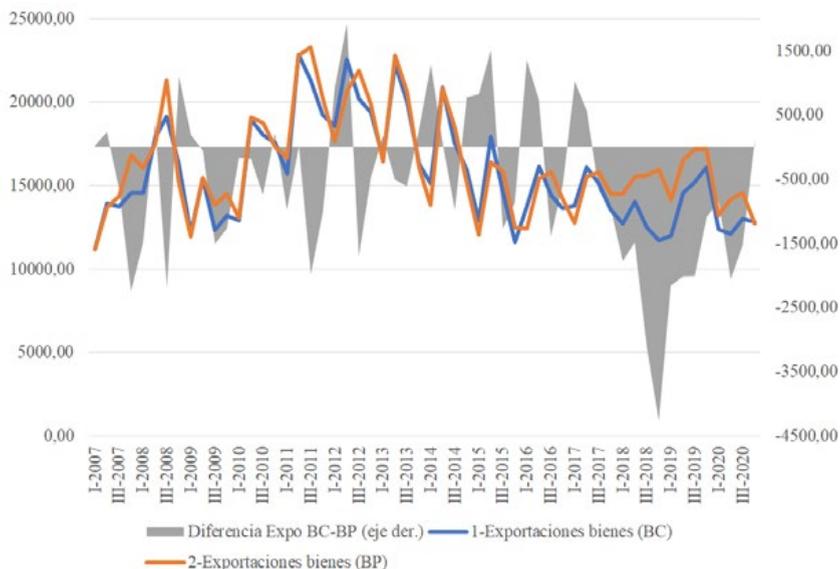
2 El BC registra las transacciones en el momento en que son realizadas por el mercado de cambios o las que afectan el nivel de reservas internacionales del BCRA o la posición cambiaria de las entidades financieras.

en el lugar de embarque de la mercadería sobre el criterio de devengado; en su lugar el BC registra con el criterio de base caja, en nuestro caso, el ingreso de moneda por concepto exportaciones.

Los cambios regulatorios en las liquidaciones de exportaciones mencionados anteriormente generan incentivos a retener activos fuera del país que se retroalimentan en contextos de formación de activos externos acelerada. Este aspecto es bien conocido, de hecho, el documento que explica las diferencias entre ambos instrumentos asigna una parte importante de la diferencia (faltante real) de divisas a la eximición de liquidar exportaciones en un

ejemplo propuesto de la actividad minera (Banco Central de la República Argentina, Principales diferencias entre el balance de pagos y el balance cambiario: 3). Por su parte, diversas publicaciones del BC reconocen que, a partir de la derogación de la obligación de liquidación de divisas "...parte de los flujos en concepto de 'Bienes' se materializan directamente en cuentas radicadas en el exterior." (Banco Central de la República Argentina, Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario. Agosto de 2018, 2018: 9). Gráficamente, las diferencias entre el comercio de bienes del BC y del BP<sup>3</sup> muestran se muestran en la siguiente *zona gris*.

**Gráfico 3**  
**Exportaciones de bienes en mill. de dólares. Balance Cambiario y Balance de Pagos (I-2007-IV-2020)**



**Fuente:** Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario (BCRA), Balance de Pagos e Intercambio Comercial Argentino (INDEC).

3 Cuando el dato de comercio exterior no está consolidado por el balance de pagos se utilizan sus fuentes que están publicadas en los informes de Intercambio Comercial Argentino (ICA) por el mismo INDEC.

Hasta 2017 se observa una regularidad en ciclo de cobros de exportaciones (que incluye cobros anticipados, financiaci3nes locales y prefinanciaci3nes de exportaciones) entre los primeros y segundos trimestres, por un lado, y los terceros y cuartos trimestres por otro. Esto aproxima la idea que el ciclo financiero se completa anualmente, entre la declaraci3n o registro de la venta al exterior y el ingreso efectivo del cobro. Es decir, en los trimestres I y II el ingreso efectivo de divisas en el BC supera al registrado por el BP, ocurre lo contrario en los trimestres III y IV. Esta dinámica financiera se mantuvo relativamente estable con pocas excepciones significativas como fueron los trimestres I y II de los años 2008, 2011 y 2018. Notable es que todos esos contextos externos fueron muy desfavorables, ya sea por la crisis mundial, el choque con la restricci3n externa que di3o lugar a las regulaciones de divisas en 2011 y la corrida cambiaria del año en curso.

Luego de ampliada la brecha en las liquidaciones, se mantiene la distancia y el signo. Ya no se registran trimestres donde las liquidaciones sean mayores que los registros de ventas. La

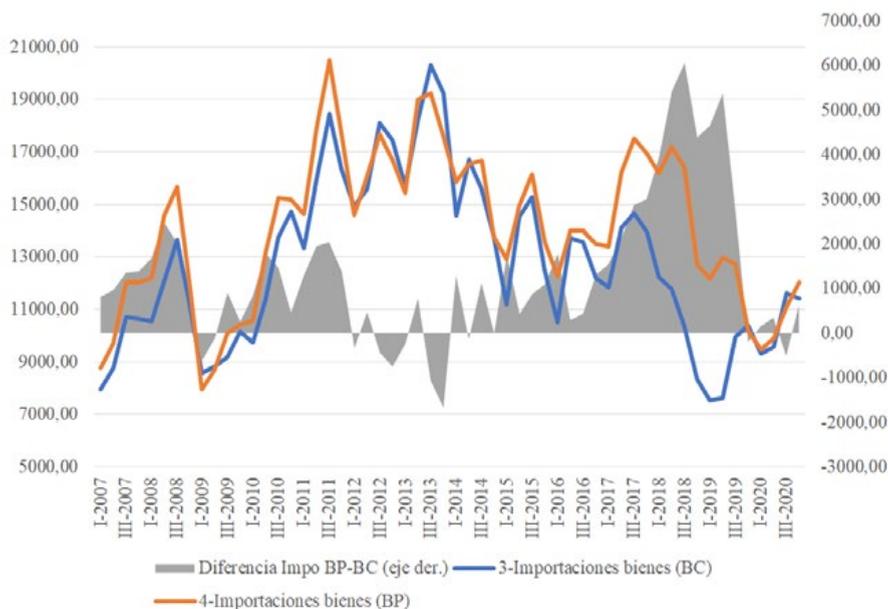
evoluci3n de la *zona gris* representa una aproximaci3n por el lado de las exportaciones de lo que aqu3 denominamos *F AE comercial* (Cibils y Arana, 2019). En este sentido, los exportadores forman activos en el exterior<sup>4</sup>. Desde fines del 2019 el comportamiento parece modificarse, sin embargo, a ún se mantiene la *zona gris* en signos negativos en los dos primeros trimestres de 2020, es decir, que todav3a se liquidan menos exportaciones que las que se declaran, a pesar del cambio en la obligatoriedad de liquidar divisas en el mercado local. De manera an3loga a los años cr3ticos se ñalados con anterioridad.

Por el lado de las importaciones ocurren fenómenos todav3a más llamativos. A pesar de tener un ciclo de pagos menos regular (producto de que cerca del 40% de las deudas comerciales est3n en manos de empresas del mismo grupo cuyas condiciones de pagos son decisiones administrativas) en este caso la *zona gris* muestra el aproximado de deudas comerciales por importaciones, es decir, aquellos dólares que nunca salieron del BC a pesar de que se registr3 la importaci3n en el BP.

---

4 Con la informaci3n oficial y p ública actual no es posible conocer el destino de esos activos.

**Gráfico 4**  
**Importaciones de bienes en mill. de dólares. Balance Cambiario y Balance de Pagos (I-2007 al IV-2020)**



**Fuente:** Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario (BCRA), Balance de Pagos e Intercambio Comercial Argentino (INDEC).

Entre 2016 y 2019 la zona gris expresa un proceso contrario al de las exportaciones, endeudamiento privado de carácter comercial<sup>5</sup>. Si bien las comparaciones son aproximadas, resulta sugerente estimar que entre el primer trimestre de 2016 y el tercer trimestre de 2019, si se usara toda la formación de activos externos derivada de la falta de liquidación de las exportaciones entre el para pagar las deudas

comerciales aun restarían cerca de 29.000 millones de USD. A partir del último trimestre de 2019 y en coincidencia con los cambios regulatorios se observa un brusco cambio de la *FAE comercial*. La amplitud de la brecha se interrumpe, en el caso de las importaciones se revierte y, de hecho, en pleno conflicto cambiario y ampliación de diferencias entre el tipo de cambio oficial y paralelo ocurridos desde mediados de 2020, los importadores se volvieron grandes demandantes de dólares al tipo de cambio oficial para cancelar sus deudas comerciales acumuladas con antelación. Es por ello por lo que se revierte la tendencia al endeudamiento externo privado y comercial justamente durante un período de fuertes expectativas devaluatorias que indujeron a estos actores a acelerar la cancelación de deudas, además en

5 Tanto para las exportaciones como las importaciones, los cambios en el nivel de la *zona gris* pueden deberse a cambios en la valuación en la aduana, sin embargo, el hecho que las pendientes signa una tendencia marcada durante la gestión de Cambiemos sugiere que hay una dinámica económica que la gobierna.

un contexto recesivo producto de la pandemia COVID-19 y el consecuente confinamiento.

## **El problema de la autogestión de las deudas externas privadas**

En general, las crisis de deuda en la Argentina aparecen lideradas por el sector público, a pesar de que sus orígenes se encuentran casi siempre en la débil inserción internacional comercial y de capital. Tal fue el caso de la Argentina desde fines del 2015 hasta septiembre de 2019, tendencia a la que el sector privado siguió con menor intensidad. Sin embargo, si bien es cierto que el endeudamiento privado en la Argentina

es bajo respecto al promedio mundial e incluso al de otros países de América Latina, cuando se observa la dinámica de esta deuda aparecen serias alarmas: la deuda privada externa no financiera (principalmente de empresas) aumentó un 25% en los cuatro años que pasaron entre 2016 y 2019. Al cierre del año 2020, cerca de la mitad correspondía a créditos y anticipos comerciales, precisamente, adquiridos en un contexto de bruscas devaluaciones y típicamente exigibles en el corto plazo. En particular, si se observa la dinámica de estas deudas resulta notorio que pudieran duplicarse en tres años y caer a la mitad en los últimos dos.

**Cuadro 2**  
**Deuda externa por sector residente y concepto, a valor de mercado**

<b>Saldos en millones de dólares</b>	Dic-15	Dic-16	Dic-17	Dic-18	Dic-19	Mar-20	Jun-20	Sep-20
<b>Total deuda externa</b>	<b>149,152</b>	<b>177,267</b>	<b>233,667</b>	<b>250,880</b>	<b>228,269</b>	<b>205,306</b>	<b>215,794</b>	<b>216,869</b>
<b>Gobierno general</b>	69,909	104,830	141,783	148,249	124,693	105,813	114,486	115,919
<b>Banco Central</b>	13,958	13,051	18,370	23,746	24,503	23,159	23,721	24,518
<b>Sociedades captadoras de depósito, excepto el banco central</b>	3,952	3,881	5,899	5,432	4,543	4,039	3,613	4,127
<b>Otras sociedades financieras</b>	1,330	1,488	3,079	3,841	3,822	3,689	2,752	2,765
<b>Sociedades no financieras, hogares e ISFLSH</b>	<b>60,004</b>	<b>54,018</b>	<b>64,537</b>	<b>69,612</b>	<b>70,707</b>	<b>68,606</b>	<b>71,223</b>	<b>69,539</b>
Títulos de deuda	7,421	10,616	14,145	12,114	11,117	8,428	10,174	9,971
Préstamos	7,651	6,956	7,775	9,508	8,643	9,311	16,913	15,869

Créditos y anticipos comerciales	17,893	14,853	18,599	23,858	27,719	27,730	12,254	11,112
Otros pasivos de deuda	106	48	224	397	295	286	2	3
Inversión directa	26,932	21,545	23,794	23,735	22,933	22,851	31,879	32,584

**Fuente:** Estadísticas integradas de balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa. Años 2006-2020 (INDEC).

En el informe de deuda externa privada de septiembre de 2017 se mostraban leves incrementos en el *stock* de estas deudas como resultado de las mejoras globales y locales de acceso a financiamiento luego de una “normalización” de los pagos al exterior durante el año previo. También se señalaba que el volumen de deuda externa privada en relación con las reservas brutas y al PIB se encontraban en niveles similares a la de los años 2010-2014. Todos los indicadores de endeudamiento resultaban normales a la luz de los períodos recientes según el BCRA (2017). La información relevante de este informe es que la mitad de la deuda total tiene carácter comercial, con una porción importante vía importaciones; lo que muestra que cerca de un 38% de la deuda privada se establece con acreedores relacionados. Si bien el cruce no es posible con los datos disponibles, resulta muy probable que la deuda intragrupo sea mayormente de carácter comercial. Esto plantea un desafío para la política económica debido a que, en un escenario de diferenciación cambiaria entre el tipo de cambio oficial y paralelo, se disparan todos los incentivos a demorar liquidaciones de exportaciones, adelantar importaciones o cancelar deudas anticipadamente.

*A priori*, se podría pensar la hipótesis de que el desorden cambiario y consecuentemente económico reduce la exposición al riesgo por deudas externas e induce a los actores a cancelarlas con el fin de custodiar las finanzas

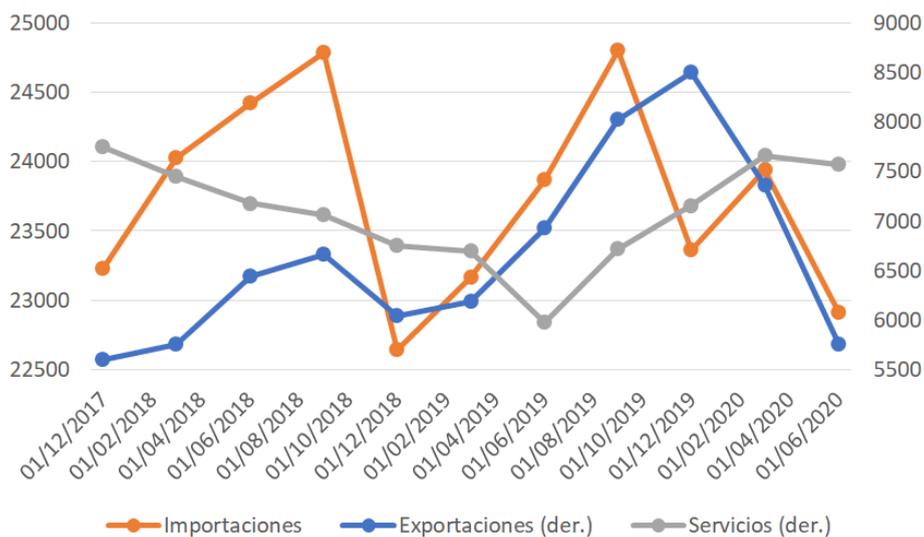
de la organización, sin embargo, la aceleración de deudas externas privadas en el contexto de las devaluaciones posteriores a diciembre de 2016 permite rápidamente descartar esta idea, más bien, los movimientos sobre las deudas externas parecen tener que ver más con el esquema regulatorio y las decisiones corporativas de los acreedores que con las necesidades productivas de los deudores, debido a los grados de libertad que otorga la fuerte presencia intragrupo en esas decisiones.

El contexto en que se desenvuelven las deudas comerciales es sumamente complejo debido a que se combinaron no sólo reperfilamientos (o *defaults*) de parte de la deuda pública, seguidos de fuertes regulaciones cambiarias (límites al atesoramiento de las personas físicas y prohibición a personas jurídicas), la cancelación del acuerdo *Stand By* con el FMI y posteriormente la combinación de desórdenes mundiales debidos a la pandemia COVID-19 seguidos de la afeción social y económica local dadas las restricciones del confinamiento dispuesto por el gobierno central. Es de notar que como muestra el BCRA en un segundo informe de deuda privada a junio de 2020, entre diciembre de 2017 y septiembre de 2019 la deuda externa privada mostró la misma dinámica creciente que la pública, revirtiéndose posteriormente mediante cancelaciones cercanas a los 4.726 millones de dólares hasta el mes de publicación del informe, principalmente en deudas de carácter comercial. Esta vez, cerca

del 40% de la deuda privada se correspondía con acreedores relacionados, siendo ese porcentaje más alto en el caso las empresas de los sectores Industria manufacturera y Explotación de minas y canteras, quienes ocupan en conjunto poco más de la mitad del total de las deudas privadas (Banco Central de la República Argentina, Informe sobre Deuda Externa Privada al 30 de junio de 2020, 2020: Cuadro

1). Es notable que las deudas externas vinculadas a los servicios transables se comportaran de forma inversa a las de bienes (ya sea en las exportaciones e importaciones). En este caso, el peso relativo promedio de las deudas con acreedores vinculados para el período es cercano al 75% del total, muy superior al 57% de los mismos tipos de deudas por importaciones o del 28% de las deudas por exportaciones.

**Gráfico 5**  
**Deuda externa privada por tipo de operación, Argentina (2017-2020)**



**Fuente:** Elaboración propia en base al informe de deuda privada (BCRA 2020).

Varios hechos vinculados a los montos y composición de deudas dejan entrever que lejos de clarificarse la *zona gris* del comercio exterior, se oscurece. En primer lugar, posteriormente a septiembre de 2019, las deudas con acreedores vinculados se reducen más rápidamente que las deudas que no lo son, tanto las relacionadas a las exportaciones (anticipos, prefinanciaciones, etc.) como a las importaciones, que son las de mayor volumen. En segundo lugar, el otro hecho notable es que el 55% del total de las deudas comerciales son con acreedores

vinculados durante todo el período analizado en el gráfico precedente. El escenario se agrava por el hecho de que también son de carácter comercial las deudas privadas con vencimientos exigibles a menos de seis meses.

### Interpretación sobre la naturaleza del problema y algunas posibles líneas de política pública

En este trabajo, realizamos un repaso esquemático por el devenir de las regulaciones vinculadas a la entrada y salida de divisas en la Ar-

gentina entre 2016 y 2020 y sus consecuencias sobre el problema de la restricción externa.

En la primera parte hemos podido ver cómo la Argentina pasó de ser uno de los países con más restricciones del mundo en 2015, tanto a la salida como a la entrada de capitales, a uno de los países menos regulados en 2017 y también que esto dio lugar a uno de los períodos de mayor formación de activos en el exterior que recuerde nuestra historia reciente, con algunos elementos novedosos en lo que hace a la dinámica del comercio exterior.

Ahora bien, hemos visto también que hay ciertos elementos relativamente novedosos en términos de formación de activos externos que están vinculados a un problema que, si bien no es nuevo (como el de las estructuras societarias de las empresas que operan en la Argentina y su vínculo con el exterior), sí tiene consecuencias novedosas tanto en términos de las magnitudes que ha asumido el problema de la deuda externa privada como en el manejo de las divisas vinculadas al comercio exterior.

Sobre esta cuestión es importante para nosotros hacer énfasis en un asunto que está íntimamente vinculado con la dimensión “propositiva” de este trabajo que vendrá a continuación: la dimensión política del problema de la Restricción Externa (RE). Efectivamente, sabemos que no es un problema exclusivo de la Argentina, sino más bien que es la regla en gran parte de los países de América Latina. Pero sabemos también que, vinculado en gran medida a la escasez relativa de divisas, la Argentina tiene algunas singularidades que la distinguen de estos países. Nuestro país no solo tiene, hace décadas, tasas de aumento de precios que lo distinguen del resto del continente, sino que es uno de los países de la región con mayores niveles de fuga de capitales (Rúa, 2019: 58), y es, a nivel mundial, uno de los países que mayores riquezas acumula en paraísos fiscales cuando se lo mide con relación al tamaño de su economía (Alstadsæter, 2018).

A nuestro modo de ver esta singularidad está vinculada a una serie de elementos políticos que también son particulares de la economía argentina. Perry Anderson (1988) sostenía que la clave interpretativa de los golpes de estado que habían tenido lugar en el cono sur americano con especial violencia entre la década del sesenta y ochenta del siglo pasado había que buscarla en los problemas que se derivaban de sociedades que fueron estructuradas sobre la base de una distribución fuertemente desigual de la propiedad de la tierra. Los consensos y la democracia en sociedades tan desiguales son particularmente problemáticos, y el autor encontraba que los golpes militares más violentos se habían producido allí donde los campos sociales antagónicos estructurados en torno a esa desigualdad eran más fuertes.

El Proceso de Reorganización Nacional de 1976 en la Argentina fue quizás el más violento dentro de aquellos episodios militares y esto, en esta línea interpretativa, está vinculado a un tipo particular de conflicto que, de manera esquemática, se abre con el peronismo y se radicaliza hasta el comienzo de dicho golpe militar. Dicho más claramente: en ningún país de América Latina los sectores populares se organizaron sindicalmente del modo en que lo hicieron en la Argentina. En nuestro país se combina una elite propietaria de las más poderosas de la región, frente a un movimiento obrero de los más fuertes y organizados, y con un poder de veto sobre la política pública que existió en muy pocos países.

La formación de activos externos (y sus consecuencias sobre la inestabilidad cambiaria, la inflación y el margen de maniobra del Estado), puede ser pensada -antes que otra cosa- como una respuesta de los sectores del capital concentrado más importante del país ante los diversos (y cada vez más esporádicos) intentos del Estado por disputar o simplemente observar parte del control de las divisas que, desde la conformación misma del Estado Nacional argentino, les pertenecieron. Con esto

no estamos queriendo decir, lógicamente, que los orígenes de esta disputa y sus consecuencias sean un problema que preocupe exclusivamente a las elites argentinas. Efectivamente, en la medida que la restricción externa y el conflicto por el control de las divisas se traduce reiteradamente, y durante décadas, en grandes crisis cambiarias, la búsqueda de “refugio” en moneda extranjera se extiende también a los pequeños ahorristas. Este argumento puede fácilmente ser contrastado tanto por los enfoques “culturalistas” que encuentran los primeros cambios claves en las regulaciones de la década de 1930 o en las devaluaciones contractivas de los años 1950, como por aquellos “economicistas” que se concentran en los incentivos de todo tipo de ahorristas, independientemente de su condición social.

No hace falta hacer un estudio profundo -aunque es conveniente- para detectar que la conformación de clase de la Alianza Cambiamos que configuró desde el Estado la forma en que se atesoraron dólares por parte de privados y los modos de endeudamiento público y corporativo durante el período 2016-2019. La primera parte de este trabajo muestra lo que se hizo con los controles globales, con la forma en que la Argentina se relacionó financieramente con el mundo. La segunda parte puso la mirada sobre el aspecto concreto que creemos fue poco estudiada y tuvo efectos concretos desde fines de 2019 sobre la volatilidad del tipo de cambio; por lo tanto, sobre la trayectoria de los ingresos de los distintos grupos sociales durante la pandemia de COVID-19.

Es sumamente importante comprender la disputa política específica que ocurre en la Argentina para poder hacer política pública efectiva sobre la cuestión de la RE. Hoy mucho se discute sobre la necesidad de generar instrumentos financieros que permitan estimular el ahorro en moneda local para contrarrestar la tendencia de los “ahorristas” a conservar moneda extranjera. O de perfilar mejor las exportaciones. Desde ya, instrumentos de ahorro en

moneda local y nivel de exportaciones compatible con el requerimiento de divisas serían parte de la solución, necesarias, pero de ningún modo suficientes. ¿Es que el comportamiento de los ahorristas o la demanda exterior de bienes son las causas de estas inestabilidades? A nuestro modo de ver esas causas hay que buscarlas en la configuración política antes descrita. Comprender la naturaleza de ese conflicto político es clave para poder operar sobre él.

Tenemos experiencias recientes y antiguas donde el mandato de asegurar tasas de interés positivas ex ante fracasó debido al pase a precios provocados por cada corrida cambiaria. Nuevos niveles de inflación y vuelta a comenzar. Cada plan de estabilización pendió del hilo de las finanzas internacionales, y no precisamente por los pequeños y medianos actores económicos de la Argentina. Por ello es importante tener en claro cómo operan los actores sobre los que se instrumentan las políticas y pensar herramientas acordes a sus heterogeneidades y a las distintas coyunturas, también para condicionar aquellos casos donde facciones de las clases dominantes acceden a los comandos centrales del Estado.

Más específicamente, hay a nuestro modo de ver varias líneas de acción que son condición necesaria para cualquier intento del Estado que pretenda gobernar el problema de la RE: 1) Diseñar políticas públicas orientadas a morigerar los movimientos de capitales, 2) rediseñar las herramientas que permitan conocer mejor las estructuras societarias y las maniobras de fuga 3) Legislar de modo de condicionar los acuerdos que comprometan al Estado (incluyendo al BCRA) o a los privados tomar deuda en moneda extranjera.

En primer lugar, es necesario fortalecer al Estado para que tenga las herramientas para controlar eficazmente las distintas prácticas que, como vimos, se vinculan con estos problemas. Efectivamente, si entendemos que el armado de estructuras societarias con empre-

sas controlantes y controladas en el extranjero permite todo un conjunto de operatorias (diferir cobros, remitir utilidades, sobrefacturar importaciones y/o solicitar autopréstamos) con importantísimos impactos sobre el mercado de divisas, entonces, una medida importante a tomar sería reestablecer algún tipo de coordinación y jerarquía entre todas las agencias e instituciones del Estado que ejercen algún tipo de control y tienen incumbencia sobre los movimientos de capitales<sup>6</sup>.

Decíamos en los primeros apartados que en mayo y octubre de 2020 la AFIP había comenzado a solicitar a las empresas información vinculada a su estructura societaria en el exterior. Sería necesario, quizás y en línea con esto último, retomar una estructura coordinada con jerarquías entre las distintas agencias del Estado pertinentes, teniendo en cuenta que existe una especie de *FAE comercial* vinculada al diferimiento entre pagos y cobros de las divisas y al comercio efectivo de bienes y servicios.

Sería importante, a nuestro modo de ver, fortalecer la presencia del Estado en el control del comercio de productos agrícolas. Hoy hay problemas que van desde poder conocer

los números efectivos de las cosechas, hasta pesar la mercadería en los puertos, la mayoría de los cuales son privados. Hablamos en el primer apartado de la Resolución de AFIP RG-4138-E/2017 instrumentada por el gobierno de Mauricio Macri que estableció la posibilidad de estimar de manera “indirecta” las cantidades exportadas. En la misma nota que citamos en ese apartado, Basso estima que, producto de los “huecos” que permite dicha normativa “el tesoro dejará de recaudar U\$S 900.000.000 y no ingresarán divisas por U\$S 2.700.000.000” solo en lo que refiere a la exportación de soja.

La cuestión del contrabando, como vemos, no es un tema menor, e involucra prácticas menos sofisticadas y menos “amparadas” por malas regulaciones. En los últimos días de octubre de 2020, por ejemplo, se incautaron en Misiones ocho camiones con más de 200 toneladas de soja. “Por la magnitud de la carga, se trata de una de las mayores incautaciones de contrabando de la historia de Misiones, tanto por su volumen como por el valor comercial del producto” (Vencius, 2020).

Obviamente, si bien como vemos es un tema importante, la cuestión del control sobre la cadena de comercialización y exportación de granos excede lo que tiene que ver con una normativa puntual y con el problema del contrabando. Lo que sí evidencian dichas cuestiones es que la existencia de una empresa estatal, por ejemplo, (con puertos propios) supondría la posibilidad de conocer y fiscalizar un mercado que es (al menos) opaco en muchos aspectos. La estatización de la empresa Vicentín SAIC (cuestión que se anunció a raíz de las deudas irregulares que la empresa contrajo con el Banco de la Nación Argentina durante la gestión de Cambiemos) podría haber sido clave en este sentido. Independientemente de las cuestiones que incidieron para que dicha estatización no se hiciera efectiva, es importante no descartar la posibilidad que el Estado tenga una empresa testigo en la cadena.

---

6 Es importante recordar, antes de diciembre de 2015 la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) coordinaba el funcionamiento de agencias del BCRA (específicamente la superintendencia de entidades financieras), de la Comisión Nacional de Valores (áreas vinculadas al control de los operadores de Bolsa), de la Inspección General de Justicia (áreas vinculadas al registro de sociedades) y de la AFIP. Una medida sobre la que se ha discutido poco y fue tomada durante el Gobierno de Cambiemos fue justamente la de trasladar la UIF al Ministerio de Hacienda, desde el Ministerio de Justicia, y quitarle el control sobre otras áreas vinculadas a la cuestión de la fuga de capitales.

Los datos de comercialización y deudas corporativas muestran que el manejo discrecional de moneda extranjera no es exclusivo del sector agrícola. El manejo intragrupo empresarial de deudas privadas es importante en otros sectores como los de la industria, minería y servicios y que los problemas de registros de aduana y del mercado de cambios no se terminan con el contrabando. La transnacionalización de las operaciones productivas y financieras se hizo sumamente compleja y, a la luz de los vaivenes cambiarios, está claro que lo que hizo el Estado argentino no es suficiente cuando no fue deficiente y agravó los problemas.

Por último, a la complejidad operativa se le agrega la de oportunidad. Es que además de conocer y regular operativamente los mercados, al Estado le exigimos que combine reglas de funcionamiento estructurales con políticas discrecionales de corto plazo. Generar el marco institucional para determinar reglas de cara al sector privado y, sobre todo, a prueba de políticas liberales que ya ha demostrado alentar la dolarización toda vez que ocurrieron, pero que entregue poder a las autoridades para manejar el corto plazo, plantea grandes desafíos. Las líneas de este trabajo buscan contribuir a este debate.

## Referencias bibliográficas

- Alstadsæter, A. J. (2018). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*(162). 89-100.
- Anderson, P. (1988). Democracia y dictadura en América Latina en la década del '70. *Cuadernos de Sociología*. (2), 33-45.
- Banco Central de la República Argentina, B. (2017). *Deuda externa del sector privado*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina. Retrieved 11 2020, 13, from [http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Estadisticas\\_deuda\\_externa\\_privada.asp](http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Estadisticas_deuda_externa_privada.asp)
- Banco Central de la República Argentina (2020, 09 15). <http://www.bcra.gov.ar>. Retrieved 01 26, 2021, from <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/medidas-bcra-garantizan-divisas-para-recuperacion-economica-.asp>
- Banco Central de la República Argentina (2020). *Informe sobre Deuda Externa Privada al 30 de junio de 2020*. Capital Federal: Banco Central de la República Argentina.
- Banco Central de la República Argentina (n.d.). *Principales diferencias entre el balance de pagos y el balance cambiario*. Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina. Retrieved 11 2020, 13, from <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/diferencias.pdf>
- Basso, F. S. (2020, 07 05). *Mundo Empresarial*. Retrieved 01 26, 2021, from <https://mundoempresarial.com.ar/contenido/5439/balanza-o-a-dedo-el-insolito-control-sobre-la-exportacion-de-granos-en-la-argent>
- Cibils, A. (2019). Financiarización y restricción externa en el proyecto neoliberal de Argentina. In N. y. Levy Orlik, *América Latina: movimiento de capitales y su efecto sobre el modelo liderado por las exportaciones* (pp. 123-147). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rua, M. B. (2019). *La fuga de capitales en América Latina (2002-2017)*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Vencius, M. (2020, 12 10). *El ABC rural*. Retrieved 26 01, 2021, from <https://elabc rural.com/boom-de-contrabando-de-soja-a-brasil-y-paraguay/>

# El rol del Estado en las economías digitales: *Una mirada a nuevas formas de empleo en la Argentina*

*The role of the public sector on digital economies:  
An overlook of new forms of employment in Argentina*

Por **María Pía Garavaglia\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2021.

**Fecha de Aceptación:** 12 de abril de 2021.

## RESUMEN

El desarrollo de la economía de plataformas es un fenómeno reciente y que se encuentra experimentando un crecimiento exponencial. Al estudiar el segmento de las *gig-economies*, podemos ver que si bien se ha ponderado en forma positiva las eficiencias e innovaciones que conllevan en las ciudades (sobre todo en el contexto de la crisis pandémica), aún carecen de marco regulatorio que las contenga y se observa una relación laboral híbrida: son trabajadores independientes, pero económicamente dependientes de las plataformas. El presente artículo de investigación discute este argumento en el marco de la gestión pública y el rol que puede jugar en este nuevo contexto. Se desarrolla además un análisis empírico, tomando como caso de estudio la regulación del servicio doméstico en la Argentina y su impacto en las plataformas de referencia, cuyo creciente acceso a los derechos laborales demues-

tran la importancia de la política pública para reducir la desigualdad en el mercado laboral.

**Palabras clave:** *Economía de plataformas, Políticas Públicas, Mercado Laboral.*

## ABSTRACT

The development of digital platform economies is a recent phenomenon which is experimenting exponential growth. It is a subject of debate, since we can find analysis who define them as a new way of generating labour precariousness. The main example, and the subject of study in this article are gig-economies, given they still lack legal enforcement and involve a hybrid type of employment: they are independent workers but show economic dependence towards these platforms. Although there are studies which establish that these platforms generate a positive socio-economic impact, it is very important to highlight the possibility of seizing the digitalisation of eco-

---

\* Licenciada en Economía y doctoranda en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico institucional: [pgaravaglia@cippec.org](mailto:pgaravaglia@cippec.org)

conomic transactions to reduce inequality by improving workers' access to the main labour rights. The present article evaluates this last statement emphasizing on the role of public policy. It is intended to perform an empirical analysis which allows to establish the impact of labour regulation in Argentina as well as other countries. To these ends, the analysis will involve a case study on the regulation of domestic services in Argentina and its impact on domestic service platforms, in which the increasing access to labour rights prove the importance of public policy to improve the working conditions in gig-economies.

**Keywords:** *Platform Economies, Public Policy, Labour Market.*

## Introducción

La inteligencia artificial, el internet de las cosas y los manejos de *big data* han permitido la interoperabilidad de diversos actores, generando un gran ecosistema de intercambio de información y transacciones económicas. En el presente trabajo nos detendremos sobre las plataformas digitales que alojan la provisión de servicios tanto físicos como virtuales. En ella tenemos diferentes actores:

- Los gestores o proveedores de las plataformas: quienes proveen el ecosistema que acerca a todos los demás actores.
- Los clientes de las plataformas: el consumidor final que contrata el bien o servicio que se oferta en la plataforma.
- Los proveedores de los bienes y servicios secundarios a los ofertados en las plataformas. Por ejemplo, los comercios gastronómicos y textiles cuyos productos se comercializan y envían dentro de las plataformas.
- Organizaciones de regulación y control.
- Los prestadores de servicios primarios ofrecidos en las plataformas, como por ejemplo los trabajadores de reparto en las plataformas de envíos, los conductores en las plataformas de transporte, los anfitriones en las plataformas de servicios de alojamiento.

Las economías en plataformas digitales son un tema de alta relevancia por dos motivos. En primera instancia, es un fenómeno que no sólo es reciente, sino que experimenta un notable crecimiento año a año debido a la posibilidad de aplicación a diferentes rubros y sectores económicos<sup>1</sup>. Además, han mostrado una alta adaptabilidad y capacidad innovadora en el contexto pandémico.

Como segunda cuestión, es necesario introducirnos en la nueva modalidad de trabajo que comenzó a gestarse, la cual ha instaurado un debate entre las beneficios y perjuicios que esta nueva ola acarrea. En esta dinámica, hay quienes por un lado sostienen que experimentan una modalidad más flexible y autónoma de trabajo y por otro lado, podemos encontrar posturas que la catalogan como una forma de ampliar la precarización laboral e incrementar la desigualdad con respecto a los demás tipos de empleo.

Hay una tercera postura la cual en un principio se sitúa sobre una visión negativa sobre las condiciones laborales, pero delineando una oportunidad de capitalizar el hecho de que todas estas interacciones estén cristalizadas en el ámbito digital. Este no es un dato menor, dado que tal como se desarrolló previamente, estas plataformas proveen un ecosistema el cual concentra la totalidad de las transacciones, el rol que plasma cada actor en las mismas y la remuneración obtenida por el trabajo realizado. Esto puede significar entonces una forma de evidenciar la situación de desventaja de los trabajadores de plataforma, y sentar una base para construir condiciones más justas para los mismos.

---

1 Según los datos relevados por la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, se observa una propensión cada vez mayor la compra de bienes y servicios en forma virtual (esto se potenció con la crisis pandémica).

En este artículo de investigación se estudia la regulación por parte del Estado, su rol a ocupar y su relevancia en la coordinación de este ecosistema. Se observará que este sector se encuentra funcionando en condiciones inequitativas para los tres actores previamente mencionados, generando condiciones desfavorables con los trabajadores que prestan servicios en las plataformas, más específicamente los que se dedican a los servicios de índole física. Es en esta falla de mercado y de coordinación es donde se propone que el Estado debería actuar, permitiendo que dicho universo de trabajadores pueda negociar y participar del circuito con derechos que los respalden.

El objetivo de este artículo de investigación radicará en el abordaje de los riesgos y oportunidades que esta posición implica, analizando propuestas de política pública para poder establecer escenarios de impacto en términos de desarrollo económico. En otras palabras, se analizará el rol del estado en la regulación de las plataformas digitales. Se busca entonces evaluar estrategias alternativas de contratación que dejen de reproducir mecanismos de precarización laboral. De esta forma, se busca demostrar la existencia de la posibilidad de capitalizar la digitalización de las relaciones laborales en estas plataformas, con el objetivo de reducir la precarización laboral y desigualdad económica que las mismas acarrearán.

## 1. Revisión literaria y diagnóstico

En esta sección se procederá a describir la problemática a estudiar. A los fines de ordenar el ejercicio, crearemos dos apartados. En primer lugar, se presentarán los trabajos que analizan la temática, vislumbrando la polarización de posturas al respecto y las iniciativas implementadas en el exterior. Por último, se procederá a elaborar un diagnóstico descriptivo de la situación en el contexto argentino y su posición con respecto a demás países seleccionados.

## El debate: trabajos aplicados a la temática en cuestión

Tal como se mencionó en la introducción del proyecto, al revisar la bibliografía vinculada al empleo en las economías digitales podemos encontrar bastante polaridad entre las posturas al respecto.

Si extrapolamos la lógica desarrollada por Coase (1937) al impacto de la digitalización en la actualidad, podemos inferir que esta nueva dinámica de empleo le permite al trabajador contar con mayor flexibilidad y autonomía. Esto se traduce en la forma de un mejor manejo de los tiempos y la autonomía con respecto a la decisión de conectarse a la plataforma en búsqueda de demanda. Las plataformas según esta visión operan como un mercado de competencia perfecta, en la cual los precios se determinan por oferta y demanda, logrando así un flujo más “justo y eficiente” de las transacciones económicas. Esta visión aplica más en los casos dentro de un rubro específico de dicho mercado: esta “justicia” se suele manifestar en casos de trabajos *freelance* asociados al diseño, consultoría, entre otras disciplinas, cuyos oferentes suelen ser mano de obra calificada y su existencia en este ecosistema es una alternativa secundaria a su principal fuente de ingresos económicos (Madariaga *et al.*, 2019). Sin embargo, en los empleos de baja calificación este discurso puede ser algo disímil. Si nos enfocamos en la economía latinoamericana, los servicios de transporte, trabajo doméstico y *delivery* que comenzaron a ofrecer estas aplicaciones consisten en servicios que ya existían previamente en dichas economías y formaban parte de una gran masa de informalidad laboral.

Hay quienes establecen que este nuevo fenómeno no hizo más que darle entidad a estas formas de empleo precarizadas. Estos aportes brindan, entonces, una visión pesimista sobre el surgimiento de este nuevo sistema, responsabilizándolo de normalizar la explotación laboral de trabajadores que se encuentran su-

jetos a lo que estas plataformas dictaminan, sobre todo en términos remunerativos. Se puede mencionar el caso de Suiza<sup>2</sup> y de Gran Bretaña<sup>3</sup>, donde los conductores son considerados asalariados y perciben derechos como el acceso a un salario mínimo, seguro de desempleo y vacaciones pagas. No es así el caso del resto de los países donde opera, en los cuales Uber ha podido mantener las relaciones contractuales originales e incluso las cortes han fallado a favor de esta condición.

Uno de los trabajos realizados por Ernst y Roberts (2019) para la Organización Internacional del Trabajo cristaliza las conclusiones que pueden extraerse de estos conceptos, estableciendo que: “es posible asociar las formas atípicas de empleo derivadas de los cambios tecnológicos con los tipos de contratación indirecta y con el caso de los trabajadores por cuenta propia pero económicamente dependientes.” (Ernst y Roberts, 2019: 36); como también que “bajo estas nuevas formas de trabajo se tergiversan las relaciones laborales conocidas, porque las empresas aparentan cumplir la función de meras intermediarias entre los consumidores y los prestadores de servicios.”

Tal como sostiene Maurizio (2016), esta dependencia al mismo tiempo puede tener serias repercusiones sobre la desigualdad, debido a que esta nueva dinámica establece una modalidad con menor estabilidad, dado que se concibe como una forma de trabajo temporaria. Esto, asimismo, afecta específicamente a los trabajadores con mayores desventajas, tales como los menos calificados, el segmento femenino o los más jóvenes.

También podemos encontrar análisis realizado por Chacaltana *et al.* (2018) con respecto a experiencias realizadas con intención de regular a esta nueva dinámica en el mercado laboral. Tomando cierta distancia del debate previo, este estudio intenta dilucidar una forma mediante la cual se podría capitalizar la existencia de estas plataformas digitales y utilizando la intervención del sector público como agente regulador. Esto se aborda mediante la profundización de ciertas aristas del *e-government*, concepto que define la inserción del sector público en este ecosistema. Uno de los principales beneficios de estas acciones es la formalización del empleo mediante el registro electrónico de empleados, el cual permite facilitar la visualización de la situación laboral de cada empleado y una mayor transparencia de las transacciones y operaciones de los empleadores. Esto le brinda al Estado un mejor control de las relaciones laborales, mejoramiento en las posibilidades de inserción financiera de los trabajadores como también un fortalecimiento en su acceso a la seguridad social.

Otras iniciativas que se han analizado para regular esta dinámica fueron abordadas en el trabajo de Berg *et al.* (2019), destacando opciones que permitan que los trabajadores puedan evaluar a las plataformas en las cuales se encuentran desempeñando su trabajo. Una de ellas es *Turkopticon*, cuyo objetivo radica en buscar disminuir las injusticias que perciben los empleados debido a la asimetría de información mencionada previamente. Otra variante son las Pautas *Dynamo*, cuya inten-

---

2 Recuperado de: [https://www.swissinfo.ch/eng/wage-dumping\\_-\\_swiss-authorities-say-uber-drivers-should-be-treated-as--employees-/43984356](https://www.swissinfo.ch/eng/wage-dumping_-_swiss-authorities-say-uber-drivers-should-be-treated-as--employees-/43984356)

3 Tribunal de Empleo del Reino Unido, Uber London Ltd y Uber Britannia Ltd., Caso n°: 2202550/2015, 28 de octubre de 2016.

Tribunal de Apelaciones de empleo del Reino Unido, Uber BV, Uber London Ltd y Uber Britannia Ltd., Apelación n°: UKEAT/0056/17/DA, 10 de noviembre de 2017.

Corte de Apelaciones del Reino Unido, Uber BV, Uber London Ltd and Uber Britannia Ltd., Caso n°: A2/2017/3467, 19 de diciembre de 2018.

ción es generar un sistema de remuneraciones siguiendo una serie de conceptos éticos comunes. La misma hoy en día sólo se utiliza para trabajos de investigación académica, pero tiene chances de extrapolarse otros rubros. Sin embargo, ambas aplicaciones son manejadas por voluntarios, lo cual le quita legitimidad aún a la información publicada.

Existe otra iniciativa más organizada y en proceso de expansión global, denominada *Fair Work*<sup>4</sup>, la cual brinda información que parte de entrevistas realizadas a los trabajadores y gestores de las plataformas digitales. A partir de esta información se elabora un *scoring* que permite categorizar a las plataformas según sus prácticas laborales. La misma funciona con el objetivo de promover conductas más justas y equitativas por parte de las empresas proveedoras de las aplicaciones en favor de sus proveedores de servicios. Y por último, una opción con una óptica más regulatoria consiste en una estrategia alemana que consolida datos de varias aplicaciones y se encarga de resolver conflictos y reclamos. La misma consiste en la creación de un código de conducta para la externalización de tareas y su oficina de defensoría. Según el informe, los gestores de las plataformas mostraron buena predisposición a mejorar las condiciones y adecuarlas al código de conducta, pero no mostraron mucha iniciativa con respecto a la mejora remunerativa. Para estimular eso se está intentando ayudar con las evaluaciones del estilo *Turkopticon*.

Por otro lado, se puede mencionar una intervención de índole económica. Berg *et al.* (2019) establecen la necesidad de adecuar las remuneraciones de este sistema estableciendo el piso del salario mínimo que poseen todas las relaciones de dependencia. Este concepto se relaciona estrechamente con los casos mencionados consideración de conductores de Uber como empleados dado que implica la asimila-

ción de este tipo de empleo dentro del concepto de asalariado en relación de dependencia. Suiza ha también aplicado este derecho para los conductores de Uber Eats<sup>5</sup>, que cumplen funciones de *delivery* más que logística, lo cual podría representar un quiebre estructural.

Estas propuestas serán cruciales a lo largo presente trabajo, dado que ponen a la luz la necesidad de la intervención en el sector con el objetivo de generar un crecimiento sustentable y que no reproduzca inexorablemente un mecanismo generador de empleo en condiciones desfavorables y reproductor de desigualdad. En las próximas secciones nos situaremos sobre qué perspectiva tienen en el país argentino y los avances, riesgos y oportunidades que estos significan.

## II. La situación en la Argentina

Según el trabajo realizado por Madariaga *et al.* (2019) la economía de plataformas en la Argentina se puede clasificar en diferentes categorías. Cada una de ellas tiene una normativa laboral en sí, razón por la cual resulta pertinente analizar las características de las mismas. En principio, podemos encontrar la modalidad colaborativa, la cual consiste en el servicio de brindar una intermediación entre la oferta y la demanda. Las mismas se desenvuelven en la forma de transacciones entre iguales, usualmente entre empresas (B2B) o entre particulares (P2P). Dentro de este segmento, se encuentran los casos de Mercado Libre y Airbnb. En segundo lugar, podemos mencionar las economías de acceso, mediante las cuales se presta un servicio en forma centralizada, pero eliminando la posibilidad de que los usuarios tengan contacto entre sí, al menos en forma necesaria. Son ejemplos los casos de acceso a

4 Fairwork (2020).

5 Etienne, R. (1 de septiembre de 2020). Recuperado el 17 de septiembre de: <https://www.letemps.ch/economie/geneve-uber-eats-desormais-recourir-employees?s=08>

bienes o servicios comunes como Wework o Ecobici. Hasta este punto, podemos destacar que ninguna de las categorías pone en cuestión a la problemática que se quiere trabajar. Estas tres categorías no implican la prestación de un servicio en forma dependiente, pero que en los hechos esté catalogado como un trabajo independiente. En otras palabras, no tenemos implícita una “deslaborización”, la cual implicaría el despojo de derechos laborales a un trabajador dependiente.

El último segmento, y el que nos interpela a los fines de desarrollar el presente trabajo, se encuentra compuesto por las economías bajo demanda. En las mismas se desarrollan transacciones entre partes distintas, usualmente de empresas a particulares (B2C) y existe en efecto una relación comercial entre las mismas. En esta categoría tenemos cierta heterogeneidad entre las empresas que la componen, dado

que por un lado tenemos un grupo de plataformas que realiza transacciones comerciales y otro que efectúa transacciones que podrían interpretarse como relaciones laborales. Estas últimas componen el segmento de las *gig-economies* dentro de la economía de plataformas y serán el objeto de estudio, teniendo como objetivo analizar el rol del Estado dentro de su mercado laboral. Dentro de las *gig-economies* tendremos las plataformas que realizan servicios de reparto o *delivery*, transporte de pasajeros y trabajo doméstico (aseo, mantenimiento y maestranza).

Habiendo especificado el foco poblacional a estudiar, resulta necesario complementar el análisis incorporando las iniciativas ya contempladas en la Argentina, como también las dificultades y rispideces que ya han emergido a causa de este nuevo sistema.

**Cuadro 1:**  
**Presencia estatal en las *Gig-economies*. Análisis comparativo de países seleccionados<sup>6</sup>**

Países	Transporte			Tipo de servicio				Servicio Doméstico	
	Cabify	Uber	Lyft	Giwo/PedidosYa	Rappi	Uber Eats	Iguanafix	Zolvers	
Alemania	-	Independientes	-	-	-	-	-	-	-
Argentina	Independientes	Independientes	-	Independientes	Independientes	-	Independientes	Asalariados (2)	-
Brasil	Independientes	Independientes	-	Independientes	Independientes	Independientes	Independientes	Independientes	-
Chile	Independientes	Independientes	-	-	Independientes	Independientes	-	Independientes	Independientes
Colombia	Independientes	Independientes	-	Independientes	Independientes	-	-	Independientes	Independientes
España	Independientes	Independientes	-	Independientes	-	Independientes	-	-	-
Estados Unidos	-	Independientes(3)	Independientes(3)	-	-	Independientes	-	-	-
Francia	-	Asalariados (1)	-	Independientes	-	Independientes	-	-	-
México	Independientes	Independientes	-	-	-	Independientes	-	Independientes	Independientes
Perú	Independientes	Independientes	-	-	Independientes	Independientes	-	-	-
Reino Unido	-	Asalariados	-	-	-	Independientes	-	-	-
Suiza	-	Asalariados	-	-	-	Asalariados	-	-	-

(1) La corte francesa ha fallado esto en un caso ejemplar, pero actualmente no existe una normativa que regule este tipo de empleo

(2) <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/tribunaldomestico/condiciones#4>

(3) En California, luego del referéndum de nov. 2020, Uber y Lyft obtuvieron dejar de considerar a sus trabajadores asalariados, pero garantizando su acceso a seguros de salud y accidentes e ingresos mínimos.

**Fuente:** Elaboración propia en base a relevamientos de los sitios web de las plataformas

6 Si bien en España se encuentra en proceso una ley laboral destinada a regular este tipo de trabajos, al momento de realizar este trabajo aún no hay especificidades sobre la calidad del estatuto laboral que tendrán los trabajadores.

analizadas.

En el Cuadro 1 se presenta un resumen de la modalidad de intervención adoptada por el estado incorporando a modo comparativo una selección de países. Para el mismo se seleccionaron las aplicaciones más relevantes dentro del segmento de *gig-economies*, el cual nos interesa analizar, como fue mencionado previamente. Se entiende que la intervención estatal hace que los empleados sean catalogados como “asalariados” y en caso de ausencia estatal, los trabajadores se denominarán “independientes”. Los casilleros vacíos indicarán que en el país en cuestión la aplicación no opera en el momento.

A modo de presentar un estado de situación más descriptivo del rubro, se utilizará la base de datos provista por un relevamiento de Madariaga *et al.* (2019). Este trabajo cuenta con la colaboración de la Organización Internacional de Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, y una de las conclusiones troncales a las que arriban es: “El trabajo en plataformas representa una oportunidad para los mercados de trabajo, tanto a partir del desarrollo de nuevos servicios que crean puestos de trabajo, como en la mejora de la productividad que se puede trasladar a mejoras en las condiciones laborales y en la formalización”<sup>7</sup>. Sin embargo, y por la evidencia que veremos nos arrojan los datos descriptos sobre la situación de los trabajadores, se vuelve necesaria la regulación y protección en el sector para acompañar este crecimiento.

Una de las premisas subyacentes de los datos relevados radica principalmente en la asimetría de información y herramientas que poseen estos empleados con respecto a los clientes o la plataforma misma. Los mismos son evaluados por sus clientes, lo cual esta-

blece la posibilidad (y a veces cuantía) de la remuneración por su servicio, y ellos no tienen opción para refutar o apelar a lo que la plataforma decida. Según López Mourelo (2020), se han relevado casos de trabajadores que han prestado su servicio y luego no han recibido el pago correspondiente de parte a la aplicación, debido a que la misma ha decidido unilateralmente no efectuarlo. Lo mismo ocurre con la terminación de la relación laboral, la plataforma misma puede anular la cuenta del empleado por decisión propia sin brindar al mismo una posibilidad de apelación.

Otro gran factor de exposición que se puede extraer es la exigencia por cumplir con los tiempos de entrega o viaje solicitados. Hay testimonios en dicho trabajo o sobre las series estadísticas provistas por Fair.Work sobre plataformas que aplican penalidades si esto no es cumplido. O aún peor, que obligan al trabajador a rendir el monto mínimo económico del día por más que no lo haya cubierto con los trabajos realizados. Esto implica que el trabajador aquí es quien asume el riesgo (y eventualmente el costo) antes que la plataforma el comercio en sí. Dicho nivel de exigencia resulta cuestionable para un empleado que pueda considerarse independiente, sino para un empleado en sí mismo.

Podemos explorar más argumentos al profundizar sobre las plataformas de reparto o de transporte. La Organización Internacional del Trabajo, analizando un relevamiento impulsado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación arroja a la luz el hecho de que el trabajo en la plataforma digital sea una fuente secundaria de ingreso puede comenzar a mermar debido al aumento de individuos con mayor dependencia económica para con estas plataformas. Y un mercado cuyos precios ajustan a la *walrasiana* puede implicar ciertas dificultades para estos trabajadores al momento de administrar sus tiempos, dado que para poder obtener un in-

---

7 Madariaga *et al.* (2019).

greso mínimo de subsistencia deben dedicarle lo equivalente a una jornada regular laboral o incluso más.

### Conclusiones preliminares

Estos datos resultan fundamentales para visibilizar y situar la problemática en cuestión, entendiendo en qué segmento se observa la precarización laboral que este nuevo fenómeno está generando. La alta dependencia que poseen los *gig-workers* pone en evidencia que la modalidad vía empleo autónomo no hace más que brindar condiciones desfavorables. El aumento progresivo del tiempo que los mismos dedican para obtener un salario mínimo de subsistencia nos indica que este tipo de empleo debería estar protegido y regulado. Adicionalmente, las pocas herramientas y el bajo poder de negociación que tiene este sector los vuelve aún más vulnerables. Esta modalidad de trabajo además genera una situación de desigualdad entre este tipo de trabajadores y la población que posee las mismas características, pero se encuentran en relación de dependencia. Es aquí donde se vuelve necesario el rol del Estado como regulador entre los principales actores. Aún no hay un consenso generalizado sobre la intervención óptima para que estos vínculos se den de una manera más justa, pero es necesario destacar la importancia tener en cuenta que el empleador no debería poseer un poder tan arbitrario sobre la actividad del empleado, debería haber un tercero involucrado para así propiciar los medios que permitan una negociación colectiva en términos equitativos. Lo mismo con la evaluación y los pagos consecuentes, las cancelaciones de pagos deberían ser auditadas. Las evaluaciones no deberían impedir el pago, deberían ser bilaterales y objetables. Por último, la estructura de comisiones que determinen el cálculo

de estos pagos debería ser provista en forma transparente y en moneda oficial<sup>8</sup>.

Habiendo evidenciado la problemática, la cuestión sobre la cual se quiere investigar se basará en qué alternativas existen desde la política pública para erradicar las condiciones de precarización laboral generadas por el fenómeno de estudio, como también la desigualdad consecuente. Las alternativas de política pública a analizar deberán tener un claro efecto al mejorar la equidad en los trabajadores de la economía de plataformas no sólo en términos remunerativos, sino también en poder de negociación y protección social.

Para asentar los pasos a seguir previo al desarrollo metodológico, retomaremos el concepto de esta “tercera posición”. La misma nos permite estar conscientes de la calidad desfavorable de esta modalidad para el trabajador y al mismo tiempo entender que es un fenómeno que puede resultar fructífero en materia social y económica. Para esto, nos vamos a situar en la posibilidad que ofrece el hecho de que estas actividades comiencen a estar volcadas en el ámbito digital, las vías de formalización e institucionalización de este rubro. Este es el hecho esencial sobre el cual se cree que el Estado puede incidir para regular este mercado.

### III. Desarrollo

A los fines de justificar el rol del Estado para reducir las desventajas que presenta el mercado laboral en este rubro se realizarán trabajos de simulación y análisis comparado con respecto a la situación de los empleados en relación de dependencia. El desarrollo estará conformado por tres secciones. En primera instancia se realizará un abordaje sobre las posturas de las plataformas y posteriormente se hará un estudio analítico para simular los efectos de regular las condiciones laborales de las economías digitales. Este último será desarrollado en el contex-

---

8 Berg *et al.* (2019).

to argentino y por último se hará un análisis comparativo con otros países.

### i. Argumentos de las plataformas

Para comenzar esta sección, nos detendremos en qué alegan las plataformas para justificar su modelo de negocio. En primer lugar, tenemos la libre entrada y salida de la plataforma. Esto no sólo se da en términos horarios, sino que también se le permite al trabajador interactuar con otras plataformas que le brinden empleo. Esto asume que los trabajadores no tienen costos al cambiar de una red a otra y que las barreras de entrada a cada una son inexistentes.

Aquí existen dos cuestiones que estos argumentos ignoran: primero que en principio cada plataforma conlleva su tiempo de aprendizaje y además el ingreso a cada plataforma conlleva ciertas dificultades. Esta modalidad de trabajo ha crecido de una forma tan rápida y los principales jugadores han captado una porción tan grande del mercado, que los precios de las transacciones han experimentado una baja progresiva. Los precios son calculados mediante algoritmos que tienen en cuenta la cantidad de trabajadores en línea y los pedidos en curso, *a priori* una simple operación de oferta y demanda. Sin embargo, hay una clara asimetría en la información producto de dicha automatización en la toma de decisiones. En adición, esta dinámica en conjunto con diversos factores que han multiplicado esta forma de trabajo implica la existencia de un ejército de reserva que mantiene la baja progresiva en estos precios. Esta manipulación unilateral del mercado le quita herramientas al trabajador y además, refuta el argumento inicial de las libres barreras de entrada y salida.

En el trabajo del Consejo Nacional Digital de Francia (2020) se describen mecanismos adicionales que potencian esta dependencia implícita como incentivos para mejorar en forma continua el tiempo de respuesta y cantidad de trabajos, envíos de notificaciones fuera del horario de conexión y la “ludificación” del

tiempo en espera. En suma, se obtiene que la inversión de tiempo realizada por el trabajador no es retribuida totalmente, dado que la misma se divide en dos partes: el tiempo de espera no remunerado entre cada trabajo y la realización efectiva del trabajo que sí es remunerada.

El argumento de los autores se basa en que las plataformas se apropian de esta porción de tiempo no remunerado. Pero que las mismas sostienen no tener el margen suficiente para asumir los costos de considerar a estos trabajadores empleados. Ahora bien, si los trabajadores efectivos de cada plataforma sí poseen derechos laborales y hacen ganancias producto de estas operaciones, ¿por qué los principales proveedores de servicios en esta plataforma no acceden a los mismos derechos? Lo mismo ocurre con la cuestión de la flexibilidad en el manejo de los tiempos. Como se vio en el punto anterior, las *gig-economies* muestran dificultades al momento de brindar autonomía a sus trabajadores.

En suma, los defectos reflejados en las *gig-economies* en términos laborales son absorbidos por sus trabajadores. Trabajar en una plataforma para ellos implica realizar un mínimo de pedidos o viajes o servicios diarios, cumplir con estándares de calidad o de tiempo requerido, absorber el costo ante cancelaciones o dificultades técnicas. Todas estas garantías que los trabajadores deben otorgar a las plataformas no tienen retribución más que la flexibilidad y autonomía, cuestiones que como vimos no son aseguradas. El tipo de regulación evaluada en la sección anterior sirve como ejemplo para demostrar la mejora en las condiciones de los trabajadores. Esto no tendría por qué implicar la pérdida del manejo de los tiempos en forma autónoma.

Comúnmente el trabajo asalariado y regulado se asocia con un horario fijo además de contener una serie de costos que desincentivan al empleador e incluso al empleado. Resulta interesante que para el caso de Zolvers esto no aplicaría dado que incluso con el otorgamien-

to de los derechos laborales básicos el empleado no deja de perder la flexibilidad horaria. El precio de la tarifa establecida varía según ciertas variables como la frecuencia o las horas solicitadas, sin embargo, el mismo incluye el porcentaje correspondiente a los aportes y contribuciones patronales.

## ii. Evaluación de impacto de la Ley de Servicio Doméstico: ¿es relevante el rol del Estado?

En esta sección, se pretende estudiar la relevancia de la intervención estatal con respecto al acceso de los trabajadores a los derechos laborales básicos. Como piedra angular, se utilizará el caso del servicio doméstico en la Argentina. Este tipo de trabajo en plataformas digitales es de los pocos casos en los que se realizan transacciones cliente-trabajador que contemplan los aportes de seguridad social<sup>9</sup>. En dicho rubro acontecieron dos hitos fundamentales que modificaron su situación tanto en términos salariales como de derecho laboral. En primer lugar, en 2006 con el objetivo de reducir la informalidad en el sector se aplicaron beneficios tributarios y campañas informativas. Partiendo del Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos instaurado por la OIT en 2011, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron a implementar medidas para mejorar las condiciones de dichos trabajadores luego de ratificar su adherencia al mismo.

La Argentina estableció una recategorización en calidad de trabajo asalariado. Esto se cristalizó mediante la sanción en abril de 2013 de la Ley 26.844 del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares<sup>10</sup>. Esta ley tuvo como objetivo pa-

liar las malas condiciones que estos empleados tenían, principalmente en términos de informalidad, bajo nivel salarial y extensas jornadas laborales. La ley procura igualar el acceso a los derechos laborales esenciales, estableciendo el salario mínimo, máximo de horas por jornada, cobro de vacaciones, aguinaldo, contribuciones y aportes patronales y goce de licencias por enfermedad, maternidad y vacaciones. Asimismo, se fija el mínimo de preaviso ante la terminación del contrato laboral y se especifica el cálculo para las indemnizaciones. Estas cuestiones resultan fundamentales al momento de equiparar el poder de negociación de este sector. Por último, y no por ello nada menor, se incorpora la cláusula de agravamiento por falta de registración, la cual penaliza el trabajo informal mediante la duplicación en la indemnización.

Nuestro objetivo de análisis serán los derechos laborales esenciales y se evaluará la probabilidad de acceder a los mismos con y sin regulación estatal. Se empleará un modelo de evaluación de impacto, para analizar la diferencia en esta probabilidad y realizar contraste entre el grupo afectado por la regulación y uno que no es alcanzado por la misma. Para tal fin, se utilizarán como grupo de tratamiento los servicios domésticos en la Argentina, los cuales se encuentran amparados por la normativa laboral dispuesta por el Estado. Definimos como el tratamiento a la legislación que incluye a la población en cuestión al segmento de relación de dependencia. Esto se cristaliza de la forma de formalidad laboral e inserción en el sistema de seguridad social y jubilatorio, de forma tal que nuestra variable de resultado a analizar será una variable binaria que englobe la percepción de aguinaldo, aportes de salud y de seguridad social. La población de control

---

9 Conseil National du Numerique (2020).

10 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). *Condiciones del trabajo doméstico*. Buenos Aires: Ministerio de Traba-

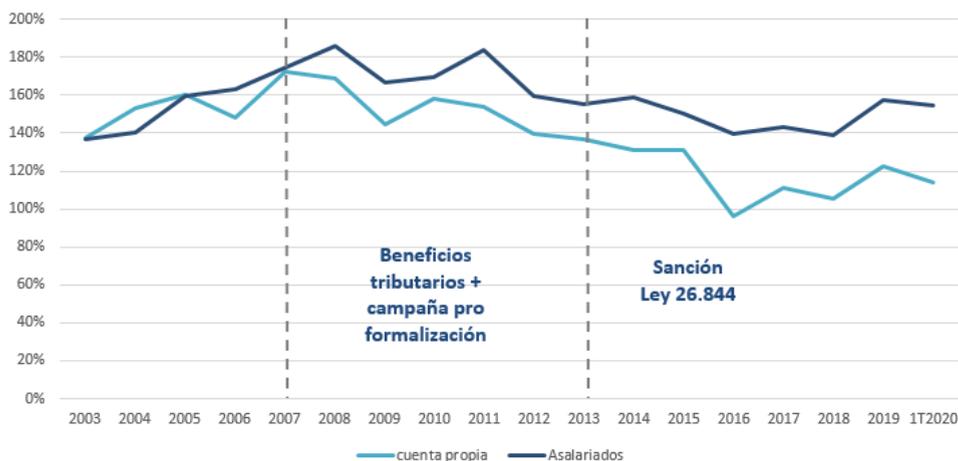
jo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/trabajo/tribunaldomestico/condiciones>

consiste en los trabajadores que no se encuentran amparados por dicha normativa.

En el Gráfico 1 se presentan dos curvas indicando la evolución de la brecha salarial del servicio doméstico con respecto a los cuentapropistas en primer caso y con respecto a los asalariados regulares. En el mismo se puede apreciar cómo a partir de 2006 la brecha sala-

rial se va reduciendo mediante la caída progresiva de dichas curvas y este comportamiento se continúa pronunciando a partir de la sanción de la Ley 26.844 en 2013. Si bien no es un análisis concluyente, nos permite comenzar a brindar relevancia a la pregunta de investigación: ¿estas mejorías fueron consecuencia de las medidas implementadas?

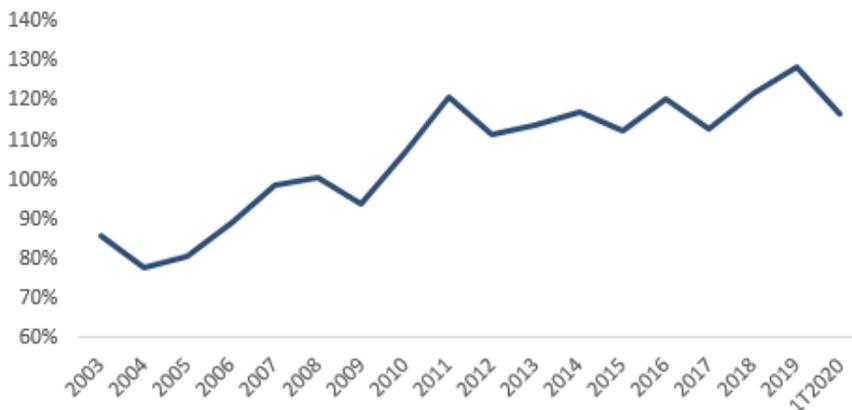
**Gráfico 1:**  
**Brecha salarial del servicio doméstico con respecto a los cuentapropistas y asalariados regulares**



**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>11</sup>. Se trabaja con el salario horario de la ocupación principal controlando por cada sector y deflactado por el IPC-Nacional (INDEC).

11 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

## Gráfico 2: Brecha salarial entre los cuentapropistas y asalariados regulares



**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>12</sup>. Se trabaja con el salario horario de la ocupación principal controlando por cada sector y deflactado por el IPC-Nacional (INDEC).

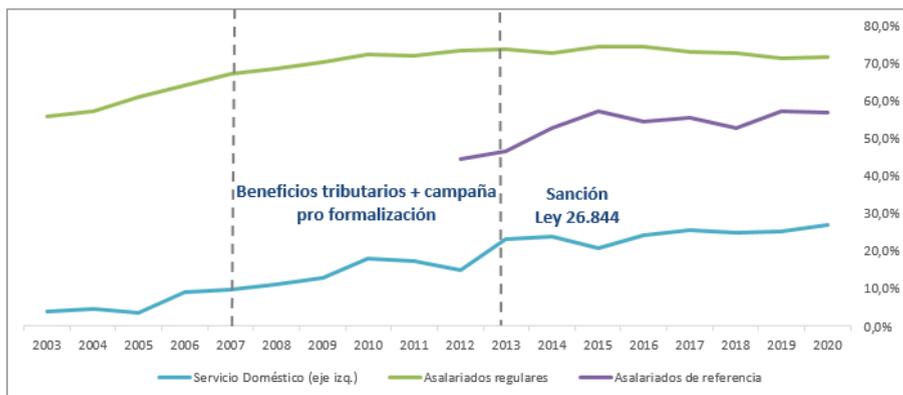
Si observamos la brecha de ingresos entre los cuentapropistas y los asalariados regulares, veremos que el comportamiento es el opuesto (Gráfico 2). La situación salarial del segmento cuentapropista presenta un deterioro progresivo en términos remunerativos con respecto a los asalariados regulares. Esto en adición al nulo acceso a los derechos laborales los posiciona en una situación de clara desigualdad.

Previo al análisis de diferencias en diferencias, resulta necesario visualizar el contraste con los grupos no afectados por la reforma, de modo tal de poder identificar el efecto causal deseado. Tal como fue descripto en el apartado metodológico, para brindar robustez al modelo resulta necesario comparar el antes y después tanto para el grupo de tratamiento como para el grupo de control. El Gráfico 3 fue creado para estos fines, plasmando la evolución de la media de acceso a los derechos laborales esenciales (detectados en la EPH como cobro

de aguinaldo, obra social y aportes jubilatorios). En el mismo podemos ver los principales hitos en la evolución del grupo tratado y el de control. Si observamos el comportamiento de las curvas previo a 2007, podemos ver que en ambos casos es creciente. Luego de cruzar el umbral del primer set de medidas, en 2007, la situación empieza a modificarse dado que vemos una mayor aceleración en la curva de servicio doméstico. Lo mismo podemos observar analizando las probabilidades marginales, en el Gráfico 4. Luego de 2013, la curva de acceso a derechos laborales para el grupo de control comienza a entrar en declive, mientras que la del servicio doméstico continúa su crecimiento. Tanto la media como la probabilidad de acceso del servicio doméstico a los derechos laborales experimenta un crecimiento sostenido, el cual puede verse particularmente estimulado en los años críticos de intervención estatal.

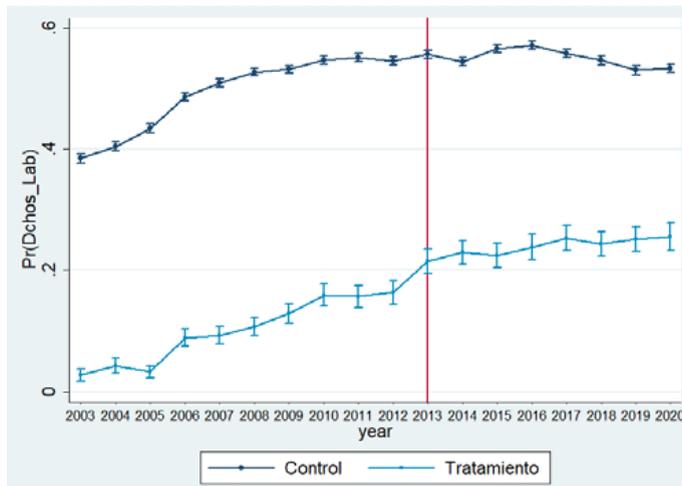
12 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

**Gráfico 3:**  
**Media de acceso a derechos laborales según tipo de empleo**



**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>13</sup>.

**Gráfico 4:**  
**Probabilidad de acceso a derechos laborales con intervalos de confianza. Grupos de tratamiento y control**



**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>14</sup>.

13 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

14 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Con el objetivo de aislar eventuales efectos coyunturales y económicos sobre el mercado laboral en cuestión, se incorporó al Gráfico 3 un grupo de referencia. El mismo se encuentra constituido por los asalariados en los rubros de transporte y mensajería (curva violeta). Se entiende que estos últimos pueden tener una mayor semejanza con respecto al universo de las *gig-economies*. Cabe aclarar que sólo se poseen datos de esta índole desde 2012, dado que previamente dicha opción no era relevada en las encuestas. Esta incorporación no suma claridad al análisis dado que vemos que no presenta el mismo comportamiento que el

resto de los asalariados. Podría indicar que el segmento de *drivers* y *riders* aumenta su acceso a los derechos laborales independientemente de la regulación estatal. La tabla 2 fue construida con el objetivo de analizar este último punto. Aquí se observa en términos relativos que el servicio doméstico fue el sector que experimentó el cambio más significativo. La tabla 3 nos consolida la información preliminar al análisis de diferencias en diferencias. En este caso podemos ver las diferencias por grupo previo y posterior al “tratamiento” (sanción de Ley) y su desvío estándar.

**Tabla 2:**  
**Acceso a derechos laborales previa y posteriormente a la sanción de la Ley de Servicio Doméstico. Comparativo por tipo de empleo**

Media de acceso a derechos laborales según categoría ocupacional			
	Pre 2013	Post 2013	Var.% post vs pre
<i>Asalariados Generales</i>	67,8%	74,0%	9,2%
<i>Asal. de Transporte y Mensajería</i>	48,5%	56,0%	15,4%
<i>Cuentapropistas</i>	0,0%	0,0%	-
<i>Servicio Doméstico</i>	10,6%	23,9%	125,8%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>15</sup>.

15 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

**Tabla 3:**  
**Media de acceso a derechos laborales previa y posteriormente a la sanción de la Ley de Servicio Doméstico. Comparativo de grupos de tratamiento y control con desvíos estándar**

	Tratamiento	Control	T - C
Post 2013	0,239 (0,003)	0,552 (0,003)	0,312 (0,005)
Pre 2013	0,106 (0,003)	0,499 (0,001)	0,393 (0,004)
Diferencia Post - Pre	0,133 (0,0005)	0,053 (0,001)	-0,080 (0,001)

Errores estándar entre paréntesis.

**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>16</sup>.

Lo esencial que podemos destacar a esta altura radica en que los dos grupos de estudio presentan variaciones similares en la media de acceso a dichos derechos previo a los años críticos. Asimismo, podemos ver cómo dichas trayectorias se modifican luego de los períodos seleccionados. Una vez más, esto aún no nos permite establecer conclusiones definitivas, pero cristaliza el cambio en las condiciones laborales. Lo que resta ahora es determinar si esto puede atribuirse a la política pública. Para esto, y retomando las premisas planteadas en la sección metodológica, se propone un modelo de evaluación de impacto del tipo de diferencias en diferencias<sup>17</sup>.

Para llevar este procedimiento a cabo fue necesario en primera instancia relevar variables que presenten una diferencia estadísticamente significativa entre el momento previo y el posterior a la intervención (además de nuestra variable resultado). Esto nos llevó a incorporar variables cualitativas que pueden resultar significativas al momento de diferenciar las dos poblaciones de análisis. Esto contribuye a contemplar efectos que puedan alterar estos cambios de condiciones laborales, eliminando la posibilidad de atribuir una ponderación errónea al tratamiento.

En las Tablas 4 y 5 del Anexo se puede observar el resultado, donde el coeficiente de la variable tratamiento arroja un número positivo y relevante, lo cual nos indica que la regulación por parte del estado tuvo un efecto significativo en el acceso de nuestro grupo de tratamiento a los derechos laborales. En otras palabras, el tratamiento al servicio doméstico incrementó en un 7,6 p.p. el acceso de los mismos a los derechos laborales esenciales. Si efectuamos el mismo análisis para nuestro primer hito de intervención estatal, es decir, lue-

16 INDEC (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

17 Se replica la metodología implementada por Milovich (2019) para analizar el efecto del cultivo de palma sobre la desnutrición infantil en Guatemala.

go de 2007 (Tablas 6 y 7 del Anexo) cuando comenzaron las campañas de promoción para la formalización de dicho sector, vemos que ya la probabilidad de acceder a dichos derechos arroja significatividad (3,4 p.p.).

Siguiendo la lógica de Angrist y Pischke (2008), uno de los métodos para chequear la robustez de este modelo es mediante la realización de pruebas placebo. Este tipo de pruebas se pueden aplicar utilizando el mismo modelo, pero modificando el punto temporal de quiebre o alterando la población de tratamiento. En primera instancia, se propone aplicar la misma metodología con los grupos no afectados. Este tipo de análisis no sólo brinda robustez al modelo, sino que comprueba el supuesto de tendencias paralelas previo al momento de quiebre seleccionado (supuesto necesario para dar validez a la evaluación de diferencias en diferencia). En la Tabla 8 del anexo se puede ver que el coeficiente de la nueva variable tratamiento presenta valores nulos, validando nuestro procedimiento. Lo mismo podemos ver en la Tabla 9, en la cual se realiza la prueba placebo modificando la fecha crítica. En este caso, el coeficiente que nos demuestra el efecto causal no es nulo, pero sus valores son significativamente menores que los analizados en el período clave.

De esta forma, se puede establecer que la legislación del trabajo doméstico incrementó la probabilidad de que dicho sector mejore sus condiciones laborales. El aumento en la percepción de los derechos laborales por parte del servicio doméstico puede atribuirse en efecto a la normativa vigente. Hasta aquí podemos afirmar entonces, la relevancia del rol del estado para mejorar las condiciones laborales. En la próxima sección se completará el trabajo efectuando el análisis aplicado a las *gig-economies*.

### iii. Análisis *cross-country*

La aplicabilidad de esta situación al universo de la economía de plataformas se puede ver en

forma tangible si nos sumergimos en el mundo de Zolvers. La regulación estatal argentina, si bien no es dirigida específicamente a las plataformas, marca las pautas para establecer un pago justo y transparente a los empleados de servicio doméstico. Al existir una clara regulación estatal que cataloga al servicio doméstico como un empleo en relación de dependencia, la plataforma tiene unas pautas claras para operar. Si se solicita un servicio doméstico mediante la misma en territorio argentino, hay instrucciones que indican que el empleado o empleada debe percibir su proporcional de contribuciones y aportes independientemente de la carga horaria a solicitar. Asimismo, se indica la obligatoriedad de registrar el servicio en el fisco, haciendo visible, legal y transparente la acción. Cabe resaltar además el incentivo fiscal que tienen los empleadores al registrar a sus trabajadores domésticos. Este tipo de acción estatal funciona como un aliciente extra que podría tomarse como referencia para extrapolar a otros sectores. Esto no se describe a los fines de catalogar la posición de la plataforma al respecto, sino de resaltar el respaldo que brinda a los empleados la presencia del estado. Esto se vuelve más evidente si se utiliza la plataforma en los otros países en las que opera (México, Colombia o Chile). El procedimiento para solicitar un servicio en dichos países es el mismo, pero no hay claras instrucciones de cómo registrar la transacción ni de cuánto es lo correspondiente a pagar en términos de aportes y contribuciones. Si bien el servicio doméstico no es considerado empleo independiente en dichos países, tampoco hay una normativa que establezca la universalidad en su acceso a los derechos laborales.

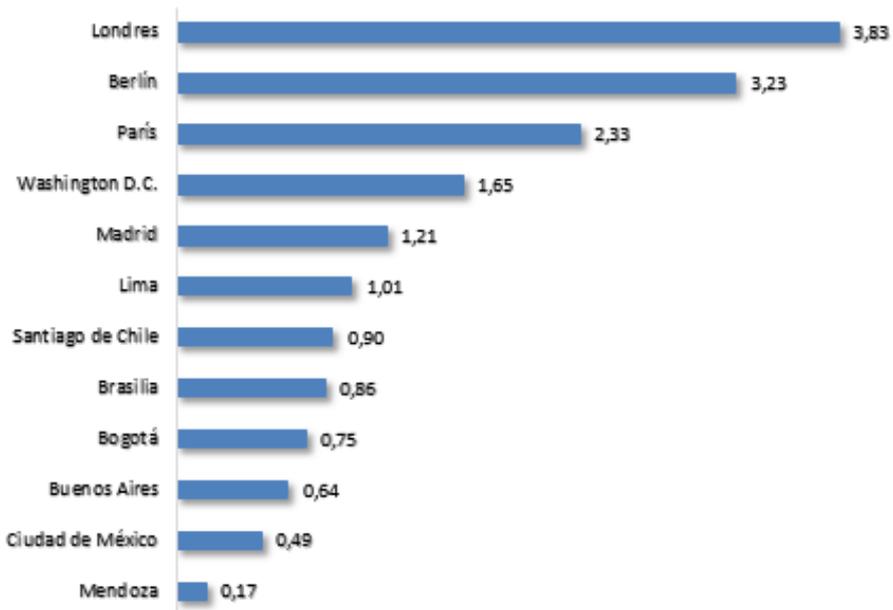
Virando hacia los servicios de transporte y envíos, según los datos provistos en el trabajo de Madariaga *et al.* (2019), los mismos concentran trabajadores de menores niveles educativos, ingresos inferiores y en su mayoría son hombres. Además, esta modalidad es la más

frecuente dentro del universo de la economía de plataformas.

Profundizando en términos remunerativos, en el Gráfico 5 se incorpora un análisis a nivel global donde podemos ver la diferencia en la retribución por kilómetro para los conductores de Uber en diferentes ciudades del mundo. El primer caso (Londres), pertenece a uno de los dos países donde dichos trabajadores son considerados empleados. El segun-

do puesto lo ocupa Berlín, ciudad que ha sido foco de las iniciativas de trabajo justo para mejorar la situación de los trabajadores en *gig-economies*. Al ir al tercer puesto, ya vemos que la diferencia se vuelve muy profunda (los conductores de París, la tercera ciudad, perciben un 28% menos que en Berlín y un 39% menos que en Londres). Dicha caída se acentúa al ingresar a los casos latinoamericanos.

**Gráfico 5:**  
**Retribución por kilómetro de Uber (en USD)**



**Fuente:** Datos extraídos de glassdoor.com y capplatam.com<sup>18</sup>

Resulta importante detenerse además en la cuestión de la flexibilidad horaria. El análisis de Madariaga *et al.* (2019) ha puesto a la

luz un interrogante fundamental en este caso: ¿por qué estas modalidades de empleo se siguen eligiendo pese a sus condiciones de precarización? Una de las principales respuestas que aparecen es la ponderación de la flexibilidad, la autonomía y una predisposición decreciente a trabajar con horarios pre-establecidos. Sin embargo, la flexibilidad en los horarios es mayor en los casos de empleos de alta califica-

---

18 Glassdoor (2020). Recuperado de: <https://www.glassdoor.com.ar/Sueldos/index.htm>

CappLATAM (2020). *Conductores de aplicaciones*. Recuperado de: <https://capplatam.com/>

ción, debido a la alta dependencia que tienen los empleados de las *gig-economies*. En el caso de Uber, el 40% de los encuestados declara que el trabajo realizado para dicha plataforma conforma la fuente principal de sus ingresos. Si llevamos esto al universo de los trabajadores de *delivery*, este porcentaje se eleva a 61,3%. Esto se ratifica observando la cantidad de horas semanales dedicadas a la plataforma. Observando esta variable en el trabajo analizado se puede interpretar con claridad que los trabajadores que dedican más horas que la media corresponden al universo de las *gig-economies*. Y dicha carga horaria excede con creces al promedio de la jornada típica del trabajo asalariado, estamos hablando de entre 50 y 60 horas semanales con respecto a un estándar de 40. Vemos entonces que esta autonomía en los hechos se vuelve un caso atípico para este tipo de trabajadores.

La situación de desventaja se profundizó con la crisis del COVID-19, en la cual el trabajo de las *gig-economies* sufrió un fuerte estímulo. La minimización del contacto, del uso del transporte público, así como también la proliferación de modalidades de *delivery* y *take away* han situado a las *gig-economies* como un sector articulador. Los *riders* y *drivers* han sido los conectores esenciales entre los comercios y clientes durante los procesos de cuarentena. Esto ha operado en forma positiva para el crecimiento del sector y establecer un rol fundamental para mantener otros como el gastronómico y textil. Sin embargo, las condiciones laborales se han perpetuado e incluso han empeorado. La alta exposición de sus trabajadores a situaciones de riesgo de contagio sumado a la nula protección social por parte de las plataformas profundizó la condición de vulnerabilidad de los mismos<sup>19</sup>. Esto conllevó un crecimiento en el conflicto, generando huelgas de trabajadores que han sufrido las

consecuencias de la insostenibilidad del modelo de estas economías. Estos trabajadores, conscientes del aumento en su relevancia en la crisis pandémica, piden condiciones laborales equitativas con el trabajo asalariado. Solicitan protección acorde a la exposición que experimentan a diario.

Los informes generados por Fair.Work visibilizan que hoy en día las plataformas en su mayoría no cumplen con la protección mínima necesaria ante un eventual contagio de COVID-19<sup>20</sup>. Además de no poseer el equipamiento y protección necesarios, en caso de contagio las plataformas no les garantizan acceso a los servicios de salud ni cobertura económica ante licencias por enfermedad. Resulta esencial que este sector posea una regulación diseñada contemplando las cualidades específicas del mismo. Que las decisiones ante conflictos no sean siempre tomadas en forma unilateral y en perjuicio del trabajador. Debe existir una instancia de control, una posibilidad de apelación o de regulación que permita un vínculo justo para ambas partes. Las garantías solicitadas por las plataformas exigen a la larga una dependencia del trabajador con la misma. Si la relación es tal, debería aplicarse entonces una regulación que contemple las garantías requeridas de parte de la empresa para los trabajadores. Para esto, debe tratar las problemáticas más grandes que surgen de este sector: jornadas laborales excesivamente largas, goce de salario mínimo o proporcional del mismo según la dedicación horaria, acceso a seguridad social y cobertura de salud y respaldo ante circunstancias de conflicto (cancelaciones unilaterales, negociaciones salariales).

## Conclusiones finales

Se ha relevado la situación en la economía de plataformas y de este análisis hemos podido extraer dos grandes conclusiones. Dentro de

---

19 Howson *et al.* (2020).

---

20 Fairwork (2020).

las mismas, las *gig-economies* son las que presentan la mayor vulnerabilidad en términos de derechos laborales. Esto se debe a la catalogación de sus empleados como independientes cuando son trabajadores que necesitan de la plataforma para llevar a cabo su servicio, y la misma también necesita de ellos para proveer el servicio ofrecido. Resulta pertinente aclarar que en muchos casos el servicio en estos casos no resulta en una mera mediación entre oferta y demanda. Las plataformas establecen una cierta exigencia sobre estos trabajadores estableciendo tiempos máximos de espera, pedidos o viajes mínimos a cumplir, y penalidades por incumplimiento. Esto deja a los trabajadores en situación de completa vulnerabilidad dado que son ellos los que asumen el riesgo financiero y económico.

Dicha situación se ha visto potenciada por la crisis pandémica. Producto de la crisis del COVID-19 los servicios de *delivery* y transporte han cobrado un rol de mayor relevancia al facilitar la operación de ciertos sectores económicos mediante el favorecimiento del distanciamiento social. Sin embargo, estos trabajadores se encuentran sistemáticamente expuestos debido a que no poseen un empleador que les brinde los medios mínimos necesarios de protección ante dicho contexto. La pandemia ha profundizado notablemente la vulnerabilidad en términos de protección social y derechos laborales de este sector como también les ha brindado un papel articulador y de suma importancia. Esto sumado a la crisis económica y social experimentada a nivel global implicó un fuerte aumento de la oferta laboral en dicho sector, lo cual estanca progresivamente los precios de las transacciones y pone en evidencia más que nunca la necesidad de frenar esta reproducción sistemática de trabajo precarizado.

Las contribuciones que intenta aportar el presente trabajo apuntan no sólo a demostrar las cuestiones que reflejan la existencia de una clara relación laboral sino también a la urgen-

cia de regular este mercado. El efecto inmediato de la pandemia sobre esta problemática no ha sido más que proliferar este fenómeno, lo cual vuelve prioritario la no normalización de estas formas de empleo.

La segunda conclusión que podemos extraer es la del rol del Estado en esta problemática. El ejercicio de evaluación de impacto aplicado al trabajo doméstico intenta demostrar cómo la existencia de un marco regulatorio equilibra las condiciones en el mercado de trabajo. Si bien la normativa no fue aplicada específicamente al universo de la economía de plataformas, se puede decir que otorgó un respaldo a los trabajadores que comenzaron a prestar este tipo de servicios en el ámbito digital.

Este artículo de investigación buscó vislumbrar algunas cuestiones con el objetivo de justificar la necesidad de regular un mercado que se encuentra en amplio crecimiento. Resulta vital abordar esta cuestión aplicada al mercado laboral como también el abordaje desde otras perspectivas como la informalidad tributaria, la planificación urbana y la relación con las economías sectoriales.

El conflicto en este rubro se está manifestando a nivel global y será de gran importancia monitorear y evaluar la evolución de las regulaciones en otros países a modo de estudiar la aplicabilidad en la Argentina. Si bien la información estadística sobre la economía de plataformas no es vasta, se han analizado diversas estrategias para que sus trabajadores accedan a los principales derechos laborales. Se han puesto en evidencia los mecanismos que poseen las plataformas para eludir esta cuestión y por qué los mismos no son suficientes. Y observando el caso del servicio doméstico con respecto a las plataformas de *gig-economies*, la presencia de la regulación estatal sí puede generar una diferencia.

## Referencias bibliográficas

- Angrist, J. D. and Pischke, J.-S. (2008). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton University Press.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. y Silberman, M. (2019). *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*. Ginebra: OIT.
- Chacaltana, J., Leung, V. y Lee, M. (2018). *New technologies and the transition to formality: the trend towards e-formality*. OIT. *Employment Policy Department, Working Paper*. Núm. 247. Extraído de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_635996.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_635996.pdf)
- Chenery, H. (1961). *Comparative Advantage and development policy*. AER.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, New Series* 4:386-405. Extraído de: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Conseil National du Numerique (2020). *Travail à l'ère des plateformes*. Mise à jour requise.
- Ernst, C. y Roberts, V. (2019). *Cambio tecnológico y futuro del trabajo. Competencias laborales y habilidades colectivas para una nueva matriz productiva en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- Fairwork (2020). *The Gig Economy and COVID-19: Looking Ahead*. Oxford: United Kingdom.
- Graham, M., Woodcock, J., Heeks, R., Mungai, P., Van Belle, J. P., du Toit, D., Fredman, S., Osiki, A., van der Spuy, A. and Silberman, S. M., (2020). *The Fairwork Foundation: Strategies for improving platform work in a global context*. Geoforum. Extraído de: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0016718520300257?token=0C-C23A2FD937D197D59A3B3805B-71C18BA881B014AD76C7FFFA2D-BA31E9E834106C57610BF284B8D9FE-829646AF02F3F>
- Graham, M and Shaw, J. (eds). (2017). *Towards a Fairer Gig Economy*. London: Meatspace Press.
- Hirschman, A.O. (1984). Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse. *American Economic Review*. 74, 89-96.
- Howson, K., Ustek-Spilda, F. Grohmann, R., Salem, N. Carelli, R., Abs, D., Salvagni, J., Graham, M., Balborno, M., Chavz, H., Ariagada, A., Bonhomme, M. (2020). Just because you don't see your boss, doesn't mean you don't have a boss': COVID-19 and Gig Worker Strikes across Latin America. *International Union Rights*. 27(3), 20-21, 28.
- Gomes, B. (2017) *Etude comparée en droit allemand, espagnol, français, italien et anglais*. Rapport remis à l'Organisation Internationale du Travail (OIT). 195 MASON, Luke.
- International Labour Office (2021). *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. ILO - Ginebra.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*. Vol. 45, Núm. 1, 1-28.
- List, F. (1841). *The National System of Political Economy*. Londres: Longmans, Green, and Co.
- López Mourelo, E. (2020). *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para Argentina.
- Nurkse, R. (1966). *Problems of Capital formation in underdeveloped countries*. Oxford: University Press.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. y Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo: ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?* Inter-American Development Bank.
- Madariaga, J., Molina, E., Rucci, G., Ripani, L. y Vázquez, C. (2020). *COVID-19: Estrategias de adaptación en la economía de plataformas*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Maurizio, R. (2016). Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características

e impactos en la determinación salarial. OIT, *Documento de trabajo, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo*. Núm. 76.

Milovich, J. (2019). *Documento de Trabajo: The Impact of the Expansion of African Palm Crop on Child Undernutrition in South-West Guatemala*. París: University Paris Nanterre.

Schumpeter, J. (1997). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Seira, E., Pineda, E. y Rasteletti, A. (2019). *Documento de discusión: Retos para el cobro del impuesto sobre la renta en la economía digital. Causas y propuestas para enfrentarlos*. Inter-American Development Bank, Núm. IDB-DP-723.

## **Anexo metodológico**

El uso de una regresión *probit* establece la probabilidad de acceso a los derechos laborales y la evaluación de impacto nos permitirá ver los cambios en la misma. Es por esto que el modelo de evaluación seleccionado será de diferencias en diferencias. La estrategia de evaluación de impacto de diferencias en diferencias nos permitirá entonces dilucidar el efecto que tiene la sanción de la Ley 26.844 sobre el

acceso de los empleados domésticos a los derechos laborales. De esta forma, nuestra variable de resultado será “*dcchos\_lab*”, una variable binaria que tomará el valor de 1 si el individuo encuestado percibe aguinaldo, obra social y aportes. Para establecer una relación causal en la evaluación de impacto lo ideal sería poder comparar el efecto del mismo objeto de estudio con y sin tratamiento. Debido a la imposibilidad de contar con dicho contra fáctico, se establece como grupo de control a la población empleada que no realiza trabajo doméstico. Es decir, que no es alcanzada por el marco legal en cuestión. Nuestra variable de resultado será regresada con respecto a una variable que englobe a la población tratada y el período de tratamiento en cuestión. Para esto se propone el producto de las binarias “*serdom1*” y “*ley-serdom*”, siendo la primera la variable *dummy* que nos define a la población elegible (servicio doméstico) y la segunda la variable *dummy* que nos marca el período pre-sanción y post sanción de la ley. La regresión *probit* a ensayar nos deberá otorgar el coeficiente que indique la relevancia del tratamiento, incluyendo las variables que presentaron diferencias estadísticamente significativas.

Nombre	Tipo de Variable	Descripción
<i>dchos_lab</i>	<b>Variable resultado:</b> Acceso a derechos laborales	=1 si el encuestado percibe aguinaldo, contribuciones sociales y obra social
<i>serdom1</i>	<b>Variable tratamiento:</b> Distingue grupo de tratamiento (servicio doméstico) y grupo de control	=1 si es grupo de tratamiento, =0 si es control
<i>leyserdom</i>	<b>Variable tiempo:</b> Detecta período de sanción Ley 26.844	=1 si el año es posterior a 2013
<i>_diff</i>	Detecta las diferencias de probabilidad entre los dos grupos	su valor y significatividad nos mostrará la incidencia de la Ley 26.844 en el acceso del servicio doméstico a los derechos laborales

La primera diferencia consiste en evaluar la probabilidad de acceso del servicio doméstico a los derechos laborales antes y después de la sanción de la Ley 26.844 en 2013. En términos analíticos podemos expresarla de la siguiente forma:

$$E(dchos\_lab_1 | d= T, t = POST) - E(dchos\_lab_1 | d= T, t = PRE) = bPOST - bPRE + c$$

La segunda, evalúa la misma probabilidad, en los mismos períodos, pero para el caso del grupo no tratado.

$$E(dchos\_lab_0 | d= C, t = POST) - E(dchos\_lab_0 | d= C, t = PRE) = bPOST - bPRE$$

Por último, la diferencia poblacional:

$$E(dchos\_lab_1 | d= T, t = POST) - E(dchos\_lab_1 | d= T, t = PRE) - (E(dchos\_lab_0 | d= C, t = POST) - E(dchos\_lab_0 | d= C, t = PRE)) = bPOST - bPRE + c - (bPOST - bPRE) = c$$

El coeficiente “c” nos otorgará entonces el efecto causal que se está buscando en el modelo. Hasta este punto, el modelo en cuestión queda de la siguiente forma:

$$dchos\_lab_i = A + a*(leyserdom*serdom1)_i + b*(leyserdom)_i + c*(serdom1)_i + u_i$$

El paso que resta dar radica en la inclusión de variables observables con relevancia estadística. El mismo se basa en el Supuesto de Independencia Condicional<sup>21</sup> (SIA), el cual busca eliminar el problema de sesgo de selección que puede resultar de sobreestimar el efecto causal por falta de inclusión de variables que inciden en el resultado.

Para esto se testeó la relevancia estadística de diversas variables observables tanto para el grupo tratado como el de control y sus variaciones antes y después de 2013.

21 Angrist, J.D. y Pischke, J.S. (2008).

**Tabla 1.a:**  
Resumen estadístico de variables observables para el grupo de tratamiento y control antes y después de 2013

	PRE 2013		POST 2013	
	(Control)	(Tratado)	(Control)	(Tratado)
<u>dchos_lab</u>				
<u>edadt</u>	0.225*** (0.00431)	0.328*** (0.0223)	0.191*** (0.00494)	0.359*** (0.0196)
<u>educr</u>	0.516*** (0.00394)	0.113*** (0.0301)	0.521*** (0.00438)	0.0513** (0.0230)
N	200479	14163	164224	12957

Standard errors in parentheses  
\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>22</sup>.

**Tabla 1.b:**  
Resumen estadístico de variables observables para el grupo de tratamiento y control antes y después de 2013

Two-sample t test with equal variances

	Mean1	Mean2	<u>dif</u>	St Err	p value
<u>edadt</u> PRE 2013	2.172	2.224	-0.052	.002	0
<u>edadt</u> POST 2013	2.226	2.318	-.092	.008	0
<u>educr</u> PRE 2013	1.766	1.879	-.114	.003	0
<u>educr</u> by POST 2013	1.276	1.401	-.125	.006	0

1= control

2=tratado

**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH-INDEC (Mercado Laboral)<sup>23</sup>.

22 INDEC (2020). Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

23 INDEC (2020). Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Buenos Aires: INDEC. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Esto nos pone en evidencia la necesidad de incluir tanto el nivel educativo como el rango etario al modelo. Se han testeado asimismo variables como estado civil y sexo, pero no han arrojado diferencias significativas.

El modelo de probabilidad lineal, entonces, se resume de la siguiente forma:

$$dchos\_lab_i = A + a*(leyserdom*serdom1)_i + b*(leyserdom)_i + c*(serdom1)_i + d*(edadt)_i + e*(educr)_i + u_i$$

En resumen:

- Modelo de evaluación de impacto: diferencias en diferencias sobre modelo de probabilidad lineal.
- Grupo de tratamiento (T): servicio doméstico.
- Grupo de control (C): trabajadores no afectados por Ley 26.844 en 2013 (asalariados regulares y cuentapropistas).
- Variable resultado (dchos\_lab): probabilidad de acceso a derechos laborales esenciales (seguridad social, aportes jubilatorios).
- Primera diferencia: variable resultado para grupo tratado antes y después de 2013.
- Segunda diferencia: variable resultado para grupo de control antes y después de 2013.

Utilizando los datos del mercado laboral provistos por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (EPH), se volcará la información al herramental econométrico STATA con el objetivo de crear las dos poblaciones a estudiar. El grupo de tratamiento se creará utilizando los trabajadores encuestados asalariados en empleo doméstico y para el grupo de control se tomarán los asalariados regulares y cuentapropistas. De todas formas, para facilitar la comparación posterior con el universo de las *gig-economies*, se construirán dos sub-poblaciones de contraste. Los asalariados en servicios de mensajería y transporte y los cuentapropistas que trabajan con vehículo propio o ajeno. De esta manera, se construye

un grupo de control que representa en términos cuantitativos y temporales al caso que se quiere estudiar en la encuesta analizada en el apartado anterior (Madariaga *et al.*, 2019). Se extraerán de dicha base de datos los ingresos de la ocupación principal de cada población, la participación de los mismos en el mercado formal y sus condiciones en términos de aportes y contribuciones patronales. Con respecto a los datos salariales cabe aclarar que se utilizará el salario horario deflactado a los fines de poder establecer comparaciones. De contar con datos a nivel internacional sobre las *gig-economies* se sugiere continuar esta investigación implementando la metodología de *propensity score matching*. La misma permitiría efectuar la misma lógica de evaluación en un grupo de idénticas condiciones, pero de otro país y sin afectación por la Ley de Servicio Doméstico.

La segunda sección consistirá en un abordaje institucional a los fines de establecer la aplicabilidad *cross-country* del caso de estudio. Para esto deberán estudiarse casos de *gig-economies* en países donde hay regulación y donde no la hay. El producto aquí será entonces estudiar la relación entre el tipo de regulación estatal y la modalidad de contratación en las *gig-economies*. En primera instancia se continuará con el análisis aplicado a la plataforma Zolvers, contrastando con los demás países en que opera (Chile, Colombia y México). Se pretenderá analizar si la presencia de la regulación estatal en la Argentina efectivamente otorga mayor respaldo a los prestadores de servicios. Luego, se estudiarán los casos de Uber en los países que sí consideran a sus *drivers* como empleados y los que los consideran como empleados independientes. Por último, se continuará analizando las condiciones de los servicios de *ride hailing* o *riders*.

## Anexo Econométrico

**Tabla 4:**  
**Diferencia en probabilidad de acceso a derechos laborales y significatividad. Before-after 2013**

. diff dchos\_lab , t(serdom1) p(leyserdom) cov(edadt educr)  
DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES WITH COVARIATES

DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES ESTIMATION RESULTS

Number of observations in the DIFF-IN-DIFF: 391823

	Before	After		
Control:	200479	164224	364703	
Treated:	14163	12957	27120	
	214642	177181		

Outcome var.	dchos~b	S. Err.	t	P> t
<b>Before</b>				
Control	-0.006			
Treated	-0.309			
Diff (T-C)	-0.302	0.004	-73.83	0.000***
<b>After</b>				
Control	0.019			
Treated	-0.207			
Diff (T-C)	-0.226	0.004	52.62	0.000***
Diff-in-Diff	0.076	0.006	12.96	0.000***

R-square: 0.13

\* Means and Standard Errors are estimated by linear regression

\*\*Inference: \*\*\* p<0.01; \*\* p<0.05; \* p<0.1

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 5:**

**Efecto marginal promedio de la intervención estatal sobre las condiciones laborales en el servicio doméstico. Before-after 2013**

```
. margins, dydx(*) pwcompare (effects)
note: ignoring pwcompare options because there are no margins for making pairwise comparisons

Average marginal effects          Number of obs   =   391823
Model VCE      : OLS

Expression   : Linear prediction, predict()
dy/dx w.r.t. : leyserdom serdom1 _diff edadt educr
```

	Delta-method				
	dy/dx	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
leyserdom	.0255001	.0015624	16.32	0.000	.0224379 .0285624
serdom1	-.3023754	.0040954	-73.83	0.000	-.3104024 -.2943485
_diff	.0763608	.0058929	12.96	0.000	.0648109 .0879107
edadt	.0789984	.0011207	70.49	0.000	.076802 .0811948
educr	.1885164	.0010142	185.89	0.000	.1865287 .1905041

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 6:**  
**Diferencia en probabilidad de acceso a derechos laborales y significatividad. Before-after 2007**

```
. diff dchos_lab , t(serdom1) p(treat1) cov(edadt educr)
DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES WITH COVARIATES
```

**DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES ESTIMATION RESULTS**

Number of observations in the DIFF-IN-DIFF: 391823

	Before	After		
Control:	72891	291812		364703
Treated:	4867	22253		27120
	77758	314065		

Outcome var.	dchos~b	S. Err.	t	P> t
<b>Before</b>				
Control	-0.056			
Treated	-0.351			
Diff (T-C)	-0.296	0.007	-42.68	0.000***
<b>After</b>				
Control	0.025			
Treated	-0.236			
Diff (T-C)	-0.261	0.003	79.61	0.000***
Diff-in-Diff	0.034	0.008	4.47	0.000***

R-square: 0.13

\* Means and Standard Errors are estimated by linear regression

\*\*Inference: \*\*\* p<0.01; \*\* p<0.05; \* p<0.1

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 7:**  
**Efecto marginal promedio de la intervención estatal sobre las condiciones laborales en el servicio doméstico. Before-after 2007**

```
. margins, dydx(*) pwcompare (effects)
note: ignoring pwcompare options because there are no margins for making pairwise comparisons

Average marginal effects          Number of obs   =   391823
Model VCE      : OLS

Expression   : Linear prediction, predict()
dy/dx w.r.t. : treat1 serdom1 _diff edadt educr
```

	Delta-method				[95% Conf. Interval]	
	dy/dx	Std. Err.	t	P> t		
treat1	.0808986	.0019385	41.73	0.000	.0770992	.0846981
serdom1	-.2955695	.0069258	-42.68	0.000	-.3091438	-.2819952
_diff	.0341149	.0076338	4.47	0.000	.0191528	.0490769
edadt	.078479	.001118	70.20	0.000	.0762877	.0806702
educr	.1869508	.0010118	184.77	0.000	.1849678	.1889339

**Fuente:** Elaboración propia.

**Tabla 8:  
Prueba placebo de tendencias paralelas. Diferencias  
en diferencias sobre asalariados**

```
. probit dchos_lab leyserdom asal_reg VAR_DID3 edadt educr
```

note: asal\_reg omitted because of collinearity  
note: VAR\_DID3 omitted because of collinearity  
Iteration 0: log likelihood = -161427.6  
Iteration 1: log likelihood = -139543.89  
Iteration 2: log likelihood = -139404.14  
Iteration 3: log likelihood = -139404.1  
Iteration 4: log likelihood = -139404.1

Probit regression

Number of obs	=	266617
LR chi2(3)	=	44047.01
Prob > chi2	=	0.0000
Pseudo R2	=	0.1364

Log likelihood = -139404.1

dchos_lab	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
leyserdom	.1050288	.0055382	18.96	0.000	.0941742 .1158835
asal_reg	0 (omitted)				
VAR_DID3	0 (omitted)				
edadt	.5256459	.0041944	125.32	0.000	.5174251 .5338667
educr	.5868929	.0038907	150.85	0.000	.5792672 .5945185
_cons	-1.664278	.0116684	-142.63	0.000	-1.687148 -1.641409

```
. diff dchos_lab , t(asal_reg) p(leyserdom) cov(edadt educr)
```

**DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES WITH COVARIATES**

**DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES ESTIMATION RESULTS**

Number of observations in the DIFF-IN-DIFF: 266617

	Before	After	
Control:	0	0	0
Treated:	146974	119643	266617
	146974	119643	

Outcome var.	dchos-b	S. Err.	t	P> t
<b>Before</b>				
Control	0.008			
Treated	0.008			
Diff (T-C)	0.000	.	.	.
<b>After</b>				
Control	0.039			
Treated	0.039			
Diff (T-C)	0.000	.	.	.
Diff-in-Diff	0.000	.	.	.

R-square: 0.15  
 \* Means and Standard Errors are estimated by linear regression  
 \*\*Inference: \*\*\* p<0.01; \*\* p<0.05; \* p<0.1

```
. margins, dydx(*) pwcompare (effects)
note: ignoring pwcompare options because there are no margins for making pairwise comparisons

Average marginal effects           Number of obs = 266617
Model VCE      : OLS

Expression   : Linear prediction, predict()
dy/dx w.r.t. : leyserdom asal_reg _diff edadt educr
```

	Delta-method				
	dy/dx	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
leyserdom	.0305751	.0016386	18.66	0.000	.0273634 .0337868
asal_reg	0 (omitted)				
_diff	0 (omitted)				
edadt	.1655943	.0012442	133.10	0.000	.1631558 .1680328
educr	.1722963	.0010802	159.51	0.000	.1701792 .1744134

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 9:**  
**Prueba placebo de tendencias paralelas before and after 2005.**

```
. probit dchos_lab treatpla2 serdom1 VAR_PLA2 edadt educr
```

Iteration 0: log likelihood = -271588.33  
 Iteration 1: log likelihood = -244929.21  
 Iteration 2: log likelihood = -244818.37  
 Iteration 3: log likelihood = -244816.8  
 Iteration 4: log likelihood = -244816.8

Probit regression Number of obs = 391823  
 LR chi2(5) = 53543.05  
 Prob > chi2 = 0.0000  
 Log likelihood = -244816.8 Pseudo R2 = 0.0986

dchos_lab	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
treatpla2	.2938328	.0075727	38.80	0.000	.2789905 .308675
serdom1	-1.341983	.0531194	-25.26	0.000	-1.446095 -1.237871
VAR_PLA2	.5423424	.0539693	10.05	0.000	.4365645 .6481204
edadt	.2218082	.0031611	70.17	0.000	.2156125 .2280039
educr	.5046647	.0028812	175.16	0.000	.4990177 .5103117
_cons	-1.612648	.011189	-144.13	0.000	-1.634578 -1.590718

```
. diff dchos_lab , t(serdoml) p(treatpla2) cov(edadt educr)
DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES WITH COVARIATES
```

DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES ESTIMATION RESULTS

Number of observations in the DIFF-IN-DIFF: 391823

	Before	After		
Control:	32918	331785	364703	
Treated:	2074	25046	27120	
	34992	356831		

Outcome var.	dchos~b	S. Err.	t	P> t
<b>Before</b>				
Control	-0.092			
Treated	-0.369			
Diff (T-C)	-0.277	0.011	-26.16	0.000***
<b>After</b>				
Control	0.016			
Treated	-0.251			
Diff (T-C)	-0.266	0.003	85.87	0.000***
Diff-in-Diff	0.011	0.011	0.96	0.336

R-square: 0.13

\* Means and Standard Errors are estimated by linear regression

\*\*Inference: \*\*\* p<0.01; \*\* p<0.05; \* p<0.1

```
. margins, dydx(*) pwcompare (effects)
```

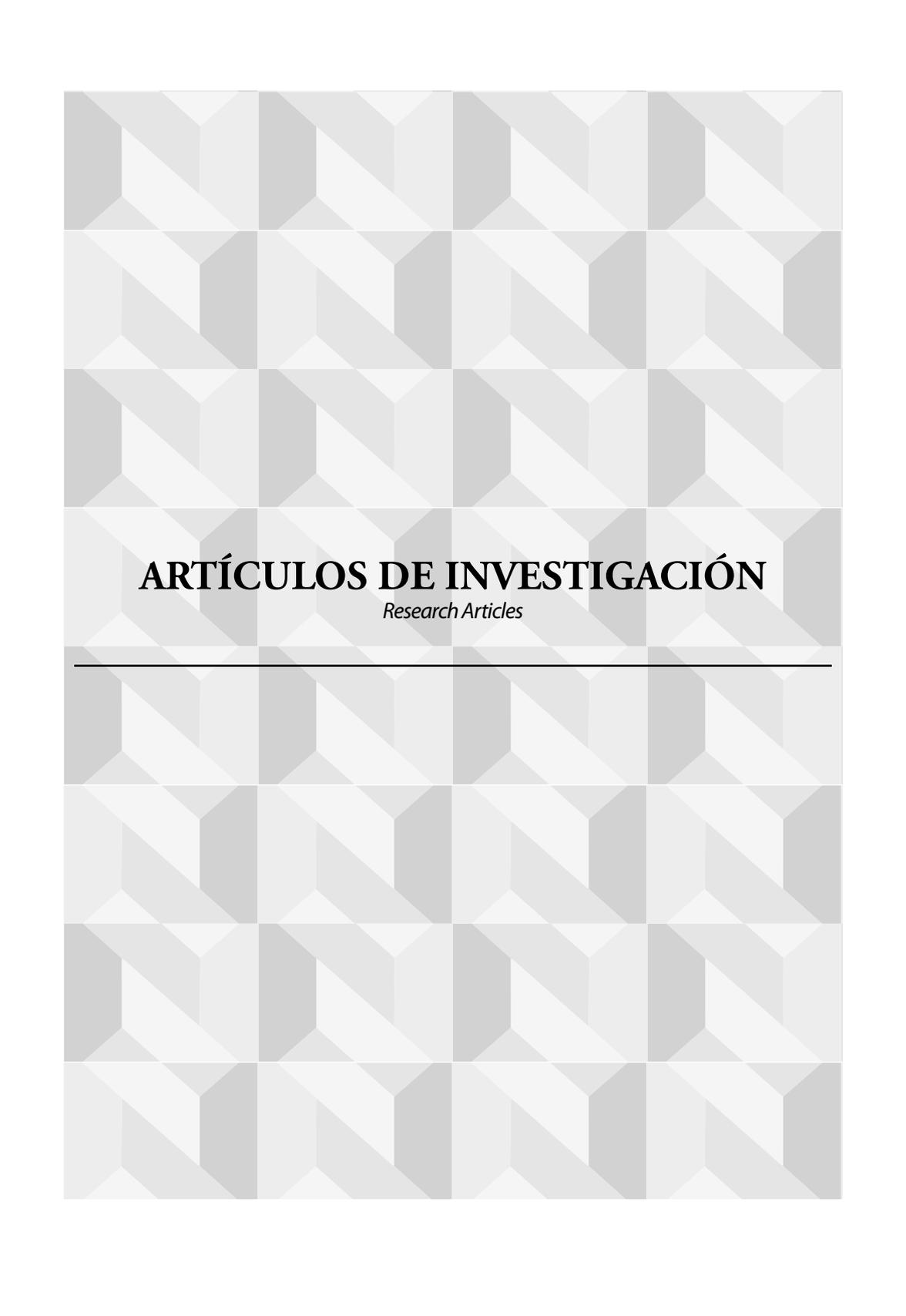
note: ignoring pwcompare options because there are no margins for making pairwise comparisons

```
Average marginal effects      Number of obs   =   391823
Model VCE      : OLS
```

```
Expression      : Linear prediction, predict()
dy/dx w.r.t.    : treatpla2 serdoml _diff edadt educr
```

	Delta-method				
	dy/dx	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
treatpla2	.1074699	.0027026	39.76	0.000	.1021728 .112767
serdoml	-.2767677	.01058	-26.16	0.000	-.2975041 -.2560312
_diff	.0105786	.0110033	0.96	0.336	-.0109876 .0321448
edadt	.0791336	.001118	70.78	0.000	.0769423 .0813249
educr	.1878621	.001011	185.81	0.000	.1858805 .1898437

Fuente: Elaboración propia.



# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

*Research Articles*

---



# El Estado y las políticas públicas: *Un mapa teórico para su análisis*

*The State and public policies:  
A theoretical map for its analysis*

**Por Clarisa Inés Fernández\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2021.

**Fecha de Aceptación:** 24 de abril de 2021.

## RESUMEN

El presente artículo de investigación consiste en una elaboración en clave teórica de los principales debates y aportes respecto del Estado y las políticas públicas. A partir de una serie de problemáticas que observamos en el uso de las herramientas teóricas dentro de las investigaciones de este campo, el objetivo de este artículo es contribuir al conocimiento de las principales perspectivas que reflexionaron en torno al concepto de Estado y sus modelos de gestión, el campo de las políticas públicas, sus características y definiciones, y el ciclo de las políticas públicas. En ese sentido, este trabajo recupera y pone en relación los aportes de los principales referentes que, desde el surgimiento de este campo de estudio han intentado dar respuestas respecto de cómo debe pensarse la

acción estatal a través de sus políticas concretas. Este recorrido se propone a partir de la articulación de dichos aportes en un entramado explicativo, que intenta esclarecer los orígenes de estos intercambios, sus contribuciones y críticas dentro del campo de la Ciencia Política, buscando contribuir a una lectura accesible y contextualizada de cada uno de los autores. La metodología utilizada para la realización de este trabajo incorpora las técnicas lógico-discursivas propias de la investigación teórica (Barahona Quesada, 2013) como el análisis y la síntesis. Por otro lado, dentro de esta genealogía, buscamos referenciar el contrapunto de ciertas propuestas de origen europeo y estadounidense con el escenario Latinoamericano y más específicamente argentino. Esperamos que este artículo de investigación funcione como un material accesible y claro para aque-

---

\* Doctora y Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Producción de textos críticos y Difusión Mediática de las Artes por la Universidad Nacional de las Artes. Licenciada y Profesora en Comunicación Social con orientación en Periodismo por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: cifernandez@fahce.unlp.edu.ar

llos investigadores, investigadoras y docentes que comienzan a incursionar en este campo, y puedan encontrar allí claves de lectura enriquecedoras para sus trabajos y prácticas.

**Palabras clave:** *Estado, Modelos de Gestión, Políticas Públicas, Ciclos de Política Pública.*

## ABSTRACT

The present work consists of a theoretical elaboration of the main debates and contributions regarding the State and public policies. Based on a series of problems that we observe in the use of theoretical tools in research in this field, the objective of this article is to contribute to the knowledge of the main perspectives that reflected on the concept of the State and its management models, the field of public policies, their characteristics and definitions, and the public policy cycle. In this sense, this work recovers and relates the contributions of the main referents who, since the emergence of this field of study, have tried to give answers regarding how state action should be thought through its specific policies. This tour is proposed from the articulation of said contributions in an explanatory framework, which tries to clarify the origins of said exchanges, their contributions and criticisms within the field of political science, seeking to contribute to an accessible and contextualized reading of each of the authors. The methodology used to carry out this work incorporates the logical-discursive techniques typical of theoretical research (Barahona Quesada, 2013) such as analysis and synthesis. On the other hand, within this genealogy we seek to reference the counterpoint of certain proposals of European and American origin with the Latin American scene, and more specifically Argentine. We hope that this article works as an accessible and clear material for those researchers and teachers who are beginning to venture into this field and can find there enriching reading keys for their work and practices

**Keywords:** *State, Management Models, Public Policies, Public Policy Cycles.*

## Introducción

El presente artículo de investigación surge a partir de una serie de problemáticas que observamos en ciertas investigaciones del campo de la Ciencia Política y de las políticas públicas. Tal como apuntan Graffe y Ramírez (2013), se pueden distinguir confusiones conceptuales respecto de las especificidades de los términos propios del campo, a la vez que hay poco acuerdo sobre lo que la investigación de políticas es o debería ser (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2008). En ocasiones, estos elementos problematizan una adecuada utilización de las herramientas teóricas en los trabajos de investigación, a partir de la inclusión de autores cuyos marcos explicativos fueron pensados para contextos disímiles a los que se aplican. Tal como apuntan Valenti Nigrini y Flores Llanos (2008: 180), "los estudios de políticas públicas en América Latina han tendido más a importar enfoques de políticas públicas sin debatir sus implicaciones y adecuaciones al contexto regional". También sucede que las teorías no se interpretan en un marco histórico determinado, a cuya coyuntura específica dicha teoría busca dar respuesta.

A partir de la detección de estas problemáticas, el presente artículo de investigación intenta contribuir al desarrollo de un análisis de las propuestas teóricas de los referentes del campo, desde una mirada que establezca vínculos conceptuales entre las perspectivas teóricas, pero también las ubique en el marco contextual de su surgimiento. Por otro lado, se buscará referenciar los aportes o pertinencias de estas propuestas en el escenario político Latinoamericano, particularmente con el contexto argentino. La reconstrucción concatenada de definiciones y caracterizaciones que proponemos, parte de la idea de Estado, continúa con los modelos de gestión, aborda el concepto de política pública y los debates

sobre su clasificación, para finalizar con el ciclo de la política pública y la revisión crítica de sus etapas.

### **Decisiones metodológicas**

A partir del reconocimiento de la complejidad teórica que reviste nuestra área de interés, surge la necesidad de contar con materiales accesibles que permitan una interpretación correcta y contextualizada de los referentes teóricos. De esta manera, recuperamos la importancia que adquiere la revisión sistemática, como “una modalidad de síntesis de investigación que da prioridad al valor del conocimiento existente para el diseño de políticas, procesándolo de tal forma que sea útil y entendible a quienes toman decisiones” (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2008: 183). Tal como afirma Roth (2008), hay una tendencia reciente en el campo de las políticas públicas a darle relevancia a las metodologías que trabajan en el orden de lo discursivo, a partir de comprender que existen pluralidad de teorías explicativas para los mismos fenómenos.

En línea con lo anterior, nuestra propuesta metodológica adscribe a los postulados de la investigación teórica como “la actividad sistemática de elaborar, construir, reconstruir explorar y analizar críticamente los cuerpos conceptuales en los que se enmarcan las distintas áreas del saber” (Barahona Quesada, 2013: 8). El mismo autor reconoce que la investigación teórica contribuye a la gestación de conocimiento académico al menos en tres dimensiones: organizativa, productiva y crítica. Ubicamos este trabajo como un aporte orientado a la dimensión organizativa del conocimiento —a partir de una sistematización ordenada, coherente y articulada de las propuestas teóricas— cuya función integradora podrá habilitar abordajes transdisciplinarios al presentar de manera integrada distintos marcos explicativos (Barahona Quesada, 2013). Por otro lado, reconocemos que este trabajo se constituye como un aporte que impacta tam-

bién en la dimensión crítica, porque si bien no se encarga de evaluar la coherencia interna de una teoría particular, permite identificar inconsistencias, establecer pertinencias de uso y habilitar la elaboración de nuevas herramientas conceptuales que surgirán a la luz de una mirada crítica sobre las corrientes existentes.

Con respecto a las técnicas o métodos utilizados, trabajamos principalmente con el análisis y la síntesis, dos operaciones propias de la investigación teórica. Con respecto a la primera, nos centramos en dar cuenta del contexto intelectual en el cual cada teoría fue formulada y las fuentes en las que se fundamenta. En relación a la segunda —la síntesis— tal como afirma Barahona Quesada: “busca reunir bajo criterios de coherencia y consistencia elementos conceptuales que se encuentran desvinculados entre sí, o hallar principios más generales que permitan reducir el número de instancias teóricas en favor de la robustez de conocimiento” (2013: 12). En ese sentido, el mismo autor señala que ambos métodos no pueden ir aislados, y que la síntesis resulta fundamental para la dimensión organizativa de la investigación teórica.

### **I. Estado moderno y modelos de gestión**

El Estado moderno está “intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista” (Thwaites Rey, 2005: 3), y si bien su función es reproducir la dominación para legitimarse, en cada coyuntura adquiere una forma diferente según las condiciones contextuales. En ese sentido, el Estado debe garantizar las condiciones de reproductibilidad del orden social capitalista y para ello utiliza la coerción. Pero por otro lado, debe legitimarse como poder para que su mandato sea estable y para ello, debe encontrar cierto consenso. Esa doble condición genera una contradicción que es señalada por la autora como origen de las crisis, cuya resolución depende de “la fuerza y aptitud de las clases con intereses confrontados para imponer soluciones que les sean

más favorables” (Thwaites Rey, 2005: 5). Esto le otorga al Estado una condición estructuralmente conflictiva, donde su posicionamiento nunca es neutral porque está atravesado por múltiples grupos antagónicos.

Por otro lado, el aparato institucional del Estado —es decir, su forma material— condensa tensiones y contradicciones que se generan entre la función de dominación del Estado y el establecimiento de los temas en la agenda pública. La administración pública es una parte del Estado que comprende “a todos los organismos de los tres poderes de gobierno (...) es el ámbito en donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tienen un basamento jurídico estatuido” (Blutman, 2016: 71).

Es imperioso preguntarse por los “modelos” de Estado, o más específicamente, por las diferentes direcciones que el Estado ha tomado para ser garante del sistema capitalista, tal como lo plantea Thwaites Rey. Estas direcciones presentan diversas alternativas en sus gestiones y parten de distintos presupuestos e idearios. Por lo tanto, entendemos que un modelo de gestión es “un artefacto organizacional que combina diferentes tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo para satisfacer fines/resultados organizacionales requeridos” (Felcman y Blutman, 2012: 60). Los modelos de gestión son tipos ideales que se construyen con el fin de analizar la práctica gubernamental; es preciso aclarar que no se presentan en estado puro, sino que generalmente coexisten y hasta entran en tensión. De hecho, la Argentina es un país federal donde se entrecruzan la administración pública nacional, la provincial y la municipal, lo cual genera un Estado complejo (Blutman, 2016) donde los modelos pueden superponerse y entrar en conflicto. A pesar de ello, el hecho de identificar estos modelos y a partir de ellos pensar las políticas públicas, nos permite reflexionar en torno a cuáles son los modelos deseables en nuestras democracias actuales.

## II. Modelo burocrático/weberiano y Nueva Administración Pública

No haremos una reconstrucción exhaustiva del concepto de Estado, y aunque reconocemos que las variables conceptuales están inevitablemente ligadas a los contextos históricos, identificaremos —a modo de ejercicio intelectual— ciertos elementos distintivos de distintos modelos de gestión para poder pensar desde allí la política pública. A lo largo de la historia las estructuras gubernamentales han establecido diversas formas de administrar la “cosa pública”, pero “fue recién a principios del siglo XX que la administración pública, como teoría y como práctica, comenzó a ser formalizada” (Hughes en Abal Medina, 2012: 69).

Uno de los grandes pensadores sobre el Estado fue Max Weber; de hecho, uno de los primeros modelos que podemos reconocer en el estudio del Estado es el modelo llamado burocrático/weberiano (Cao *et al.*, 2016). Tal como lo indica su nombre, en este modelo toma relevancia la figura de la burocracia. Este “cuerpo burocrático que no es dueño de los medios materiales del Estado como en formas previas de la dominación” (Jaime *et al.*, 2013: 12), está conformado por personas que, si bien se ocupan de administrar y ordenar las tareas del Estado, son independientes de él. Cao *et al.* (2016) señalan que los elementos más importantes del modelo burocrático/weberiano son el predominio del principio de legalidad y la administración, la asignación de un rol central a la burocracia, la separación entre política y administración, el compromiso con el modelo de presupuesto incremental y la hegemonía de la profesionalidad en el sistema de gestión de los servicios públicos.

En este modelo, el Estado se reduce a una mirada meramente administrativa y formal de orden institucional, instrumentalista y rígida, abocada principalmente a cuestiones normativas. Además, el mismo resultó ineficaz frente a las problemáticas sociales que evidenciaban la necesidad mayor flexibilidad y una reducción

de la capacidad de respuesta del Estado frente a las demandas ciudadanas. Más allá de sus limitaciones, los autores identifican una fortaleza de este enfoque, que estaría puesta en el reconocimiento de “la naturaleza política de la autoridad en la administración pública” (Cao *et al.*, 2016: 3). Las críticas que suscitó el modelo burocrático promovieron la emergencia de nuevas alternativas para pensar el Estado. La *nueva administración pública* o *New Public Management* (NPM) hizo su aparición –como modelo de reflexión– en la I Conferencia de Minnowbrook en la Universidad de Syracuse (Estados Unidos), en el año 1968. Su propuesta estaba orientada a

la integración de mercados, gerentes y medición, siendo una gestión enfocada en los resultados, mediante la descentralización; el uso activo del presupuesto en función del desempeño y de considerar como clientes a la ciudadanía, quienes cumplían un rol accionista dentro del “mercado” del sector público. Siendo el principal propósito el de convertir una administración pública estática y jerarquizada en una organización dinámica, eficiente y de mayor transversalidad (Lizeth, 2016: 2).

Dos referentes de este nuevo modelo fueron David Osborne y Ted Gaebler quienes en 1992 publicaron *Reinventing Government*, libro que fue extensamente vendido y tuvo gran popularidad, y cuyas ideas fueron expresadas como “revolucionarias” (Hood, 1996). El surgimiento de la *nueva administración pública* postulaba que “no bastaba con el cumplimiento de las normas, sino que debían incorporarse valores democráticos y de servicio a la gestión estatal” (Cao *et al.*, 2016: 2). Así, el Estado empezaba a ser considerado como algo más que mera administración, incorporando en el debate de su constitución y funcionamiento elementos de índole moral y del bien común. En este sentido, la nueva perspectiva de la administración pública desjerarquizó la participación estatal, proponiendo la incorporación

de otros actores de la sociedad civil en la política pública con epicentro en la tecnificación y cada vez más en la preeminencia del mercado.

Este modelo fue tomando lugar, desplazando simultáneamente los postulados del keynesianismo –que enmarcaban al modelo burocrático acentuando la intervención del Estado, la jerarquización y la norma–. Los pilares de esta visión postulaban, como dijimos, un rol central del mercado, donde el Estado ofrece servicios y las organizaciones de la sociedad civil se organizan de alguna manera para beneficiar este contrato. Al igual que con el modelo burocrático, Cao *et al.* (2016) sintetizan las ideas centrales de este enfoque, las cuales apuntaban a la descentralización de los servicios públicos; la gestión orientada a los resultados; la creación de agencias gubernamentales autónomas, el uso de técnicas de gestión basadas en la dinámica del mercado; el predominio de la relación contractual en los vínculos entre lo público y lo privado, la preponderancia de la privatización y la desregulación de cargos gerenciales.

Vilas (2011: 124) apunta que para cada modelo de gestión puede pensarse una relación particular entre el Estado y la sociedad que lo habilita. Así, el modelo burocrático “es propio de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos”. Por el contrario, lo que autor denomina como “esquema de gestión de tipo gerencial” (Vilas: 125) está pensado para paliar situaciones contextuales y coyunturales de corta duración, caracterizadas por la urgencia y escenarios cambiantes. Aquí la norma es más fácil de manipular y tiene un papel secundario al igual que la legalidad. Se privilegian las políticas más focalizadas que responden a demandas fragmentadas de los ciudadanos, constituyendo un vínculo de tipo empresa/cliente. A partir de esta caracterización vemos que la nueva gerencia pública se ajusta a gobiernos

de tipo neoliberal. Algunas de las falencias que presentó este modelo en los países donde se implementó de manera más extrema –como Nueva Zelanda o Gran Bretaña–, tuvieron que ver con

la discrecionalidad por parte de los funcionarios en la fijación de objetivos y toma de decisiones, falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas, excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos y pérdida de coherencia en el accionar estatal (Kettl en Abal Medina, 2012: 42).

En el caso de países como la Argentina el modelo de la NGP no tuvo el mismo impacto en tanto no se había consolidado un Estado administrativamente eficaz y los vínculos gubernamentales eran más informales y laxos. Sin embargo, estas mismas condiciones pueden promover que este modelo profundice la discrecionalidad en las relaciones o la corrupción.

### III. Modelo neo-weberiano, modelo participativo y gobernanza

Cao *et al.* (2016) ubican el año 2008 como un momento de crisis en Latinoamérica y en Occidente, cuando el modelo hegemónico de la Nueva Gerencia Pública comienza a cuestionarse. De hecho, Fleckman y Blutman (2012) afirman que a partir de ese año se desarrolla un fenómeno –que denominan como “*bing bang paradigmático*”– donde comienza a quebrarse el modelo organizacional de gestión pública dominante desde hace treinta años.

Uno de los modelos emergentes es el llamado *neo-weberiano*. Retomando las ideas básicas del modelo burocrático-weberiano, su versión actualizada resalta la importancia del sistema administrativo y las relaciones de poder hacia adentro de él. Reivindica el protagonismo estatal y sus mecanismos, pero se enfoca en los nuevos escenarios y las problemáticas actuales de orden global. A su vez, refuerza los beneficios de una normatividad fuerte para garantizar la relación Estado-sociedad y

el ejercicio de los derechos. En ese marco, este modelo busca el cumplimiento del rol del Estado como “facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos”<sup>1</sup> (Fleckman y Blutman, 2012: 61).

Otro de los nuevos modelos de gestión es el *participativo o igualitario*, cuyo horizonte plantea la construcción de una sociedad abierta, donde existan códigos y valores de orden colectivos que establezcan las reglas del juego y donde el Estado es el encargado de promover la participación y articular los intereses particulares. Cao *et al.* (2016: 6) destacan que, en este modelo, el concepto clave es el de *lo público*, porque no se circunscribe a lo gubernamental, sino que incluye lo estatal, “el diálogo inclusivo y la deliberación informada por los valores democráticos y constitucionales de la sociedad. La administración pública guía las redes de deliberación y distribución”.

Denhardt y Denhardt (2000) proponen analizar las críticas a la Nueva Gerencia Pública a la luz de lo que ellos llaman “Nuevo Servicio Público” (NSP). Esta categoría se diferencia de la anterior en tanto incluye la “ciudadanía democrática, la comunidad y sociedad civil, el humanismo organizacional y la teoría del discurso” (Denhardt y Denhardt, 2000: 549). Algunos de los puntos que plan-

---

1 Los autores despliegan una serie de transformaciones que el modelo neo-weberiano propone para distinguirse de su antecesor: de una orientación interna de la cultura burocrática hacia una externa que busca satisfacer los deseos y necesidades de la ciudadanía; nuevos dispositivos de consulta y representación directa, modernización legislativa para reorientar resultados y profesionalización del empleo público (Cao. *et al.*, 2016: 5).

tea esta corriente es el énfasis en la construcción de instituciones públicas marcadas por la integridad y la responsabilidad. Los autores señalan que si bien hay múltiples críticas al modelo de Nueva Gerencia pública, pocos han presentado alternativas viables. El NSP es una propuesta que se nutre de varias líneas y teorías donde se destaca de manera prioritaria una participación ciudadana de mayor alcance: donde se comparta la autoridad y se construya un nuevo sentido de comunidad. La clave de que esto suceda radicaría en la constitución de instituciones mediadoras sanas y activas. Denhardt y Denhardt (2000) retoman los trabajos de King y Stivers, quienes plantean que el gobierno puede jugar un rol crítico e importante en la creación, facilitación y soporte de las conexiones entre los ciudadanos y sus comunidades (King y Stivers en Denhart y Denhardt, 2000).

En el marco de lo anterior, Denhardt y Denhardt (2000) plantean una serie de elementos que caracterizan al NSP y lo diferencian de la antigua “administración pública” y “nueva gerencia pública”. Entre ellos encontramos la idea de “servir en lugar de dirigir” –la cual destaca el rol del servidor público y la articulación del Estado con el sector privado y la sociedad civil–; “el interés público es el objetivo no es sub-producto” –necesidad de construir una noción colectiva de interés público y responsabilidades compartidas–; “Pensar estratégica y democráticamente” –donde destaca que los programas deben ser abordados por esfuerzos colectivos y colaborativos–; “Servir ciudadanos, no clientes” –construir lazos de confianza con la ciudadanía–, “La responsabilidad no es simple” –los funcionarios deben atender las demandas de todos los sectores–; “Valorar a las personas, no solo a la productividad” –énfasis en procesos de colaboración y liderazgo compartido con una actitud de respeto hacia todas las personas– y “valorar la ciudadanía y el servicio público por sobre el

empresedurismo”– que reafirma las bondades de la gestión pública frente a los privados.

Otro de los modelos que propone una nueva forma de comprender el rol del Estado es el de *gobernanza*. Según esta perspectiva, la complejidad de las relaciones sociales y del Estado imponen la necesidad de incorporar en el juego político a una multiplicidad de actores, donde el gobierno es uno más. Adquieren protagonismo las redes como articuladoras de intereses de diversos sectores, donde la intervención estatal es importante y necesaria, pero no suficiente. Han surgido, también, diversas posturas dentro de la concepción de la gobernanza en donde el Estado tiene mayor o menor peso.

Pagani y Arce (2017: 61) destacan que a fines de la década del '80 surgió un nuevo enfoque opuesto a la considerada como “vieja gobernanza” llamado “del buen gobierno o buena gobernanza” que implicaba: “el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos estatales, organizaciones privadas y sociales; la gestión a partir de redes y la coordinación inter e intrajurisdiccional.”

Para Abal Medina (2012: 46) si bien el modelo de gobernanza es superador de la NGP, no debemos olvidar que “el Estado posee un rol indelegable, que no puede ser transferido a ningún sector privado o de la sociedad civil, para garantizar un principio de equidad y justicia social.”

#### **IV. Políticas públicas: un campo complejo**

Para comprender el surgimiento del campo de estudios de la Ciencia Política, tenemos que entender en qué contexto comenzó a pensar sus teorías Harold Laswell (1951). Este autor es considerado el padre de la Ciencia Política y quien ha hecho los aportes iniciales para pensar la política en su construcción teórica de manera articulada con la práctica. En su

trabajo “*La orientación hacia las políticas*”, este autor estadounidense afirma que se trata de una disciplina cuyo desarrollo se ha nutrido de otras áreas como la Administración Pública, la Economía y la Sociología (García Montero, 2017). Sin embargo, la mayor proliferación de trabajos científicos en esta área la encontramos luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando comenzaron a formarse en las universidades “equipos multidisciplinarios para trabajar sobre problemas comunes con la finalidad de revertir los efectos nocivos de la excesiva atomización del conocimiento” (Jaime *et al.*, 2013: 69-70).

Hay dos cuestiones relevantes que García Montero (2017: 581) resalta de aquel primer trabajo de Lasswell: en principio, que el autor parte de entender que los problemas públicos son multidimensionales, lo cual implica abordarlos desde la multidisciplinariedad. En segundo lugar, destaca que para Lasswell la Ciencia Política debían necesariamente “contextualizar” las decisiones ya que “estas están enmarcadas dentro de procesos sociales mayores.”

En un estudio introductorio de un clásico libro titulado *La hechura de las políticas públicas* (1992), Aguilar Villanueva afirma que la Ciencia Política poco se ha ocupado de pensar el proceso de decisión y ejecución de políticas públicas, ya que las grandes teorías como la sistemática, el marxismo, la teoría elitista o pluralista se enfocaron en tratar de entender las decisiones de gobierno ubicándolas en la exterioridad del gobierno mismo. Es decir, que se estudiaban más los procesos estructurales, la formación de consensos y situaciones de conflicto, que los mecanismos decisorios de políticas particulares. Al adoptar estos criterios, las construcciones teóricas vaciaban de politicidad al proceso mismo de toma de decisiones y toda la complejidad que lo atraviesa, en tanto la relevancia del análisis teórico estaría puesta en actores y factores estructurales externos, que serían su clave explicativa. Una consecuencia de esta postura indica que bajo

esta perspectiva “una vez conocidas cuáles eran las relaciones de poder existentes en un sistema social, se sabía a cuál lógica obedecía el proceso decisorio de cualquier política, cuál instrumental iba a emplear, a cuáles restricciones se sujetaba” (Aguilar Villanueva, 1992: 18).

Uno de los referentes de la literatura académica en el campo de la Ciencia Política sobre este tema es Lowi (1964), quien elaboró un modo de interpretar el proceso de la producción de las políticas públicas buscando superar los marcos propuestos por el pluralismo, el elitismo y el marxismo<sup>2</sup>. El autor norteamericano define a las políticas públicas como arenas de poder, a partir de la idea de que en el campo de la política, las expectativas de los actores se definen por los “productos gubernamentales” o políticas que se implementan. Por lo tanto, la relación política que se genere va a depender de la política pública que se desarrolle. Por eso “si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder” (Lowi, 1992: 99).

Lo interesante del planteo de Lowi radica en su comprensión del campo político como particularmente dinámico, donde múltiples fuerzas participan, coaccionan, interceden, disputan y negocian sin que haya un solo actor que determine el curso de acción del campo. Sin embargo, no podemos desconocer que en ese territorio de lucha asistimos a una contienda desigual. En palabras de Vilas, “el poder y la capacidad para actuar en la sociedad capitalista tienen una distribución desigual y esa desigualdad moldea el contexto en el que

---

2 El autor realiza una ya canónica clasificación de las políticas públicas: políticas de distribución, de regulación y de redistribución. Cada una de estas políticas configura de un modo particular las arenas de poder de la política (Lowi, 1992).

actúan los planificadores y los administradores públicos” (2011: 114). No es lo mismo disputar recursos y poder siendo Estado –e incluso podemos pensar en distintos accesos dentro del mismo Estado–, que representante de una organización de la sociedad civil, de un grupo económico multinacional, de una ONG, de un grupo comunitario, etc. Los accesos desiguales atraviesan el proceso de elaboración de políticas públicas en todas sus etapas. Sin embargo, esto no inhabilita la intervención y la posibilidad de generar estrategias para modificar e interceder en dicho proceso.

En el ahora vasto campo de las políticas públicas, varios autores han planteado definiciones de lo que es una política pública, buscando darle especificidad concreta. La definición clásica es la Dye (1995: 2), quien afirma que “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.” Allí el autor incorpora la *inacción* como parte de la decisión política que atraviesa la política pública. Para Oszlak las políticas públicas permiten ver al Estado “en acción” y las define como

la secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (la legislatura, la presidencia, las agencias del gobierno central, las empresas públicas) que actúan en nombre del Estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos y confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias (Oszlak, 2006: 19).

En la búsqueda por caracterizar los rasgos principales de las políticas públicas, Vilas reconstruye algunos debates que las definieron en la literatura académica. Allí apunta la clásica diferenciación entre *policies* –las acciones gubernamentales en un campo específico– y *politics* –las luchas de poder y el cómo ejercerlo–. Posteriormente la aparición de nuevos enfoques microeconómicos derivados de las teo-

rias de *rational choice*, permitieron hablar de la idea de políticas públicas. Desde esta mirada, dice el autor, la literatura académica comenzó a incluir el estudio de decisiones colectivas o públicas: “aquellas que no tienen lugar como actos individuales y voluntarios orientados necesariamente por el sistema de precios y el mercado, sino como procesos sociales” (Vilas, 2011: 112). Esto le permite pensar al autor en una diferencia entre lo que sería una política gubernamental –decisiones desde arriba que responden a demandas desde abajo– y una política pública –en donde diversos actores pueden participar de la hechura de las políticas públicas ya que habría una esfera compartida entre Estado y sociedad–. La apertura de diversos sectores en los asuntos públicos habilita también nuevas formas de participación.

Oszlak y O’Donnell (1981) proponen estudiar a las políticas estatales a partir de la identificación de “cuestiones” que se vuelven relevantes para la sociedad y se convierten así en asuntos públicos que adquieren tratamiento a partir de la acción del Estado. Este modo de entender a las políticas públicas, las ubica como preocupaciones que no atañen solo a un grupo de funcionarios o sector estatal determinado, sino que se trata de acciones donde se ven involucrados una gran cantidad de actores de distintas áreas de la vida social, y el Estado es uno de ellos. En este enfoque se busca entender “cómo y por qué un conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas ‘cuestiones’” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 105). El devenir de una situación social en “cuestión problemática” es un proceso interesante para analizar, en tanto allí se disputan elementos materiales –como recursos, infraestructura, recursos humanos– y simbólicos –como sentidos y legitimidades– en la lucha por el poder.

Para Aguilar Villanueva (1992: 20), las políticas públicas se han vuelto lugares conflictivos porque allí se “cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad y racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el

sentido y la función social del gobierno.” Las políticas públicas que se elaboran en las democracias ponen en jaque a los decisores, que deben persuadir y lograr consensos en la ciudadanía respecto de los criterios que adoptaron para dichas políticas. En ese camino, Aguilar Villanueva cita a Majone para destacar que estas decisiones deben ser “explicadas, transmitidas y argumentadas” lo que visibiliza su dimensión como actividad pública (1978: 27-28).

## V. El ciclo de las políticas públicas y su análisis

Vilas (2011: 111-115) señala que en el proceso de elaboración de políticas públicas muchas veces la dimensión política aparece como un aspecto perturbador. Sin embargo, detrás de cada decisión existe un posicionamiento ideológico donde adquieren relevancia la “estructura de autoridad política y sus manifestaciones institucionales [...] Siempre se espera que los objetivos de tal o cual política sean compatibles con el resto de las políticas del gobierno.” En ese sentido, lo que está en juego son los recursos que cada política moviliza. Retomando el punto de partida de Lowi, para quien las relaciones políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de las políticas públicas, “tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política” (Aguilar Villanueva, 1992: 30). Es decir, que en estas “arenas de poder” que son las políticas públicas se negocian, disputan, habilitan o censuran recursos materiales de los cuales los participantes buscan apropiarse.

En los primeros trabajos sobre análisis de las políticas públicas (Lasswell, 1956) el objetivo era que los analistas puedan colaborar en la interpretación de los problemas públicos, así como también con el modo en que los gobernantes abordaban dichos problemas. García Montero (2017) identifica, además de Lasswell, a otros tres referentes iniciales en el campo del

análisis de las políticas públicas: Simon (1957), Lindblom (1959) y Easton (1953). Con el avance de la disciplina proliferaron diversas perspectivas que se enfocaban en distintos elementos del proceso; sin embargo, según García Montero (2017) las visiones que han dominado el campo proponían la conjunción entre la visión sistémica y del ciclo o etapas. Lo cierto es que, si abordamos las etapas o fases del proceso de las políticas públicas, vemos que cada instancia implica la puesta en marcha de decisiones que no pueden tomarse descontextualizadas, sin advertir posibles consecuencias para los actores involucrados, costos materiales y recursos humanos necesarios, implicancias políticas e impacto en las distintas áreas de la vida social.

Tal como plantea García Montero (2017), los analistas de las políticas públicas privilegiaron el análisis en etapas o fases del proceso de las políticas públicas a partir de un funcionamiento cíclico. Desde el primer modelo de Lasswell (1956), varios autores complejizaron el esquema original.<sup>3</sup> Para Tamayo Sáez (1997) se trata de una construcción conceptual que permite un abordaje analítico simplificado de una realidad que, entendemos, se presenta más compleja. Esto implica que las etapas no se dan de manera ordenada, sino que se superponen, o incluso algunas de ellas pueden no estar presentes en todos los procesos de políticas públicas. García Montero (2017) denomina a este modelo como *procesual* y recoge una serie de críticas que apuntan a señalar en este esquema un protagonismo exclusivo del Estado en el proceso de decisiones de las políticas públicas, ya que el círculo parecería cerrarse sobre acción estatal sin dar lugar a instancias de participación de otros actores en el proceso.

---

3 La autora referencia a Jones (1970), Anderson (1975) y Nagel (1975) como algunos de los primeros aportes relevantes.

Según Tamayo Sáez (1997) las fases del proceso de las políticas públicas son las siguientes:



Cuadro elaborado por Tamayo Sáez (1997, p.2).

Cada una de estas fases puede ser trabajada en profundidad a partir de distintas visiones teóricas o perspectivas. Tanto Tamayo Sáez (1997) como García Montero (2017) destacan el momento de la *definición del problema* público como una de las instancias más estudiadas por los teóricos de la Ciencia Política. El primer autor apunta que al ser un problema “construido” por el observador –porque no “existe” de antemano un problema a ser reconocido como tal– dicha problemática puede no tener el mismo estatuto para otro actor social. En ese sentido, el problema lo elabora quien lo construye como tal y por eso es ante todo “una cuestión política” (Tamayo Sáez, 1997: 5). La segunda autora ubica la relevancia de esta primera fase en el establecimiento de la *agenda*, es decir, en la decisión de por qué una “cuestión”, al decir de Oszlak (2006) es vista como tal y puede ingresar como un tema que merece tratamiento gubernamental. Al respecto García Montero (2017) distingue la *agenda pública o coyuntural* –que sería la más abstracta y se vincula con los medios de comunicación– y la *agenda de gobierno o institucional* –donde encontramos los temas sobre los cuales la autoridad política ha decidido actuar–. Esta diferenciación es productiva a la

hora del análisis, en tanto nos permite diferenciar e interpretar los procesos de diálogo, tensión y negociación que se establecen entre los distintos actores que pugnan por incorporar temas en la agenda institucional.

Cuando pensamos en la *formulación de alternativas* y la *toma de decisiones* existen distintas teorías que han intentado analizar las modalidades de la decisión política y los criterios orientadores de los decisores. Aguilar Villanueva (1992) reconoce el *modelo de política racional*<sup>4</sup>, según el cual las decisiones y las acciones de los participantes actúan en función de un pensamiento racional que optimice recursos y garantice éxito en las operaciones. De este modelo se desprende la idea de “efectividad” como un objetivo a alcanzar. Según García Montero (2017), existen dentro del modelo racional: una postura más ortodoxa respecto a la búsqueda exhaustiva de efectividad y optimización y otra más moderada, que sostiene que, si bien hay una búsqueda racio-

4 Para Jaime et al. (2013), algunos de los autores exponentes de esta corriente son: Downs (1975); Buchanan y Tullock, 1983; Riker, 1991). Como referentes también encontramos a Easton (1969) y Lasswell (1971).

nal, ésta es limitada en tanto durante el proceso de toma de decisiones no se puede contar con toda la información.

Una tercera opción plantea que lo importante es adoptar una política que permita integrar la mayor cantidad de intereses de diversos actores, donde no haya una meta definida, sino que las políticas se ajustan *incrementalmente* en función de las condiciones que presenta cada etapa de la política pública (Jaime *et al.*, 2013). El referente de esta corriente es Lindblom (1959), quien sostiene que al momento de tomar una decisión es pertinente la comparación entre políticas antiguas y nuevas que sean pasibles de reajustes según las cuestiones que deban ser modificadas. Una de las mayores críticas que recibió el *incrementalismo* provino de los defensores del *pluralismo*, para quienes en el proceso de la política pública hay interacciones entre distintos actores que poseen diversos grados de poder para incidir en el “juego”. Por eso, para los pluralistas el *incrementalismo* deja de lado en su planteo esta asimetría propia del proceso político.<sup>5</sup>

Dentro de los aportes más recientes encontramos el desarrollo de una perspectiva llamada *neoinstitucionalismo*, que propone la “vuelta” a las instituciones como espacios centrales donde interactúan los actores y se dan procesos complejos. La propuesta *neoinstitucionalista* es multidisciplinaria ya que dentro de sus referentes encontramos autores de di-

versas ramas de estudio que definen a las instituciones desde sus especificidades disciplinares, pero coinciden en afirmar que “los agentes individuales persiguen sus propios proyectos dentro de un contexto que es colectivamente constreñido. Estos constreñimientos toman la forma de instituciones, las cuales tienen raíces históricas” (Jaime *et al.*, 2013: 127).

Si pasamos a la fase de la *implementación* de las políticas, García Montero (2017) y Jaime *et al.* (2013) coinciden en afirmar que no fue hasta la década del '70 que la ejecución de las políticas públicas adquirió relevancia para los estudiosos del tema. Esto se debió, particularmente, a que se consideraba que las etapas previas a la implementación (sobre todo la toma de decisión) era la que iba a definir el éxito o no de la política. “Este énfasis en lo decisional se basaba en la clásica dicotomía entre política y administración, donde la política era el espacio de la decisión mientras que la administración era el espacio de la aplicación” (Jaime *et al.* 2013: 102). Esta postura implica suponer la existencia de una administración totalmente subordinada al poder político y una sociedad pasiva que no es capaz de incidir en el proceso de implementación de una política. Es a partir de los primeros estudios de Wildavsky y Pressman (1973) que se empieza a problematizar esta fase del proceso de las políticas públicas, preguntándose por el porqué de los fracasos de las mismas y qué cosas son necesarias o importantes para lograr el éxito.

Surgen así nuevos enfoques que apuntan a darle relevancia al momento burocrático de la administración pública, instancia en la cual se visibiliza más claramente el momento de ejecución de las políticas. En enfoque que se llamado *top-down* (de arriba hacia abajo), plantea que en el proceso de la implementación es importante comenzar analizando el nivel político –donde está la autoridad de los decisores– y donde se formula la política, para luego estudiar cómo esa política es implementada por los técnicos. Este es considerado un

---

5 En función de estas críticas es que Lindblom replantea su teoría hacia fines de los '70 y comienza a hablar de formulación de políticas estratégicas (Jaime *et al.* 2013). Por su parte, Aguilar Villanueva (1992) señala que los aportes de Lindblom habilitaron el surgimiento de otras dos corrientes importantes dentro del campo de análisis de la política pública: “el análisis como artesanía” de Majone (1978) y aquel que resalta la “interacción social” en ese proceso (Wildavsky, 1979).

punto de vista prescriptivo donde la ausencia de conflictos en ese proceso garantizaría el éxito de la política. En esta visión, el ajuste, la prolijidad y la transparencia en el nivel normativo es fundamental.

Las críticas a esta visión dieron origen al enfoque opuesto: *down-top* (de abajo hacia arriba) que propone comenzar el análisis desde las formas en que las políticas son implementadas concretamente, para ir ascendiendo hasta el nivel de la decisión, a través del análisis de la relación entre actores en cada instancia. Según Jaime *et al.* (2013) a fines de los años '80 emergieron enfoques que buscaron reconciliar ambas posturas, rescatando lo mejor de cada planteo. En ese marco, el *enfoque del proceso social* apunta la necesidad de que, durante los distintos momentos de la implementación los actores involucrados puedan lograr un consenso sostenido a través del compromiso y la lealtad. Por otra parte, los autores señalan el enfoque de la *implementación evolutiva*, cuyos exponentes, Majone y Wildavsky (1978) sostienen que hay un mutuo condicionamiento entre el estatuto de las políticas y su implementación, no una preeminencia de una sobre otra. Estos autores señalan que los objetivos de las políticas suelen ser múltiples, contradictorios y ambiguos (García Montero, 2017).

Podríamos pensar que la última etapa del proceso de las políticas públicas es la de *evaluación*. Sin embargo, Jaime *et al.* (2013) y Nirenberg (2009) afirman que la evaluación se imbrica en el mismo proceso de la planificación<sup>6</sup>, ya que “toda planificación es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la instrumentalización

de un proyecto político, aun cuando este solo haya sido definido de manera vaga o ambigua” (Jaime *et al.*, 2013: 224). En relación a esta última, los autores destacan una perspectiva denominada “planificación normativa” –según la cual la realidad es pasible de ser abordada a partir de una planificación bien hecha sin que los conflictos logren modificarla– y una “planificación estratégica”, que hace hincapié en la necesidad de que los actores sociales a quienes la política involucra participen en su diseño y planificación, incorporando la condición de imprevisibilidad y conflicto propia de la realidad social.

En relación a los distintos formatos que adquiere la planificación, Jaime *et al.* (2013) presentan una clasificación de instancias diversas que proponen distintos alcances, extensiones y profundidades en las acciones de la política pública. En un plano de alcance global y mayor generalidad ubican al *plan*. Dentro de los planes encontramos diversos *programas* (conformados por un conjunto organizado de actividades o servicios), de mayor especificidad son los *proyectos*, más concretos y localizado. Éstos, a su vez, están conformados por actividades varias cuyo elemento más específico es la *tarea*. El siguiente cuadro de Bernazza (2004) citado por los autores es bien claro al respecto:

---

6 Los autores dan cuenta del esquema propuesto por Matus (1987), quien señala cuatro momentos de la planificación: momento explicativo, momento normativo, momento estratégico y momento táctico-operacional (Jaime *et al.*, 2013).



Cuadro de Claudia Bernazza extraído de Jaime et.al (2013, p.223)

La distinción entre distintos niveles, profundidades y alcances que pueden adquirir los formatos de la planificación, es importante a la hora de evaluar las políticas públicas, en tanto nos permite reconstruir los modos en que dicha política fue pensada tanto en su estructura como en sus planteamientos ideológico-políticos. En relación con la *evaluación*, García Montero (2017) afirma que la fase de la evaluación es la más sensible, en tanto no solo es una instancia de aprendizaje en función de los resultados que arrojó determinada política implementada, sino que además es el modo de rendición de cuenta a las comunidades de las acciones de sus gobernantes.

Para analizar la fase de la evaluación es fundamental la lectura del contexto político a la hora de evaluar las políticas públicas (Weiss, 1987). Por otro lado, coincidimos con Jaime *et al.* (2013) y con Neirrotti (2014) en que la evaluación debe tener una perspectiva integrada, el cual considera la multiplicidad de actores, sectores y dinámicas propias del espacio estatal<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El autor hace especial hincapié en que la evaluación debe ser intersectorial, interjurisdiccional y de interfase Estado-Sociedad Civil. A su vez, propone una mayor articulación e integración entre el sector gubernamental, el académico y el profesional (Neirrotti, 2014).

Nirenberg (2009) señala que con los métodos de evaluación participativa es posible construir estrategias de diálogo entre los actores involucrados en una política determinada, para encontrar modalidades de comunicación y búsqueda de consensos. Neirrotti destaca la importancia del desarrollo de una *cultura evaluativa* (2014: 6) que incorpore un hábito reflexivo y el análisis en equipo como parte natural de las gestiones. Finalmente, si comprendemos que la evaluación también parte de un criterio político en su concepción de la realidad, es fundamental estar atentos a los postulados implícitos que proponen las políticas y particularmente los criterios que guían la efectividad o fracaso en la evaluación.

Tanto Neirrotti (2014) como Nirenberg (2009) apuntan que a nivel metodológico la evaluación se nutre tanto de estudios cuantitativos como cualitativos, y ambos son necesarios respecto a que brindan informaciones disímiles y que pueden ajustarse a requerimientos puntuales. Sin embargo, lo ideal sería poder combinar ambas metodologías para poder obtener una mirada compleja en el proceso evaluativo, incorporando preocupaciones éticas respecto de los derechos de los actores involucrados y una necesaria participación ciudadana.

## Conclusiones

A partir del ejercicio de análisis y síntesis teórico, construimos una genealogía que puso en diálogo los aportes de los principales referentes de la Ciencia Política y la Administración Pública respecto a las temáticas más relevantes de esta área de conocimiento. La reconstrucción de perspectivas y herramientas teóricas, puestas en diálogo y en tensión, tuvo como principal objetivo la elaboración de un andamiaje teórico original y accesible. El ejercicio de organización sistemática como una de las dimensiones fundamentales de los métodos de la investigación teórica, nos permitió contextualizar las discusiones en marcos situacionales concretos (tanto históricos como líneas de pensamiento diversas) e interpretar críticamente los postulados sobre los cuales se erigen cada una de las corrientes teóricas desarrolladas. A su vez, el reconocimiento de la “politicidad” que impregna tanto las decisiones prácticas como las elecciones teóricas dentro del campo, nos muestra que la pertinencia del enfoque seleccionado, debe dar cuenta de una coherencia ideológica pero también contextual.

De esta manera, arribamos a la construcción de un texto que constituye un insumo para ser abordado por investigadores, investigadoras y docentes en sus prácticas investigativas y pedagógicas, fundamentalmente aquellos que incursionan en procesos vinculados a las políticas públicas en contextos latinoamericanos o nacionales. Si bien reconocemos la existencia de otros enfoques posibles que no han sido abordados aquí —debido a la vasta y heterogénea bibliografía sobre el tema—, en este artículo de investigación dimos cuenta de aquellos planteamientos considerados clásicos e inaugurales del campo, partiendo del concepto de Estado, que creemos fundamental, ya que, como afirman Valenti Nigrini y Flores Llanos (2008: 181), en los estudios de políticas públicas de Latinoamérica “no es posible concebir un modelo analítico o una propuesta

desde las políticas públicas sin que se considere la intervención condicionante del Estado.” A partir de allí, repensamos los modelos de gestión, el campo de las políticas públicas, sus características y definiciones, y el ciclo de las políticas públicas. A partir de las consideraciones trabajadas en el texto, quienes tengan intenciones de abordar procesos vinculados a las políticas y la administración públicas encontrarán un desarrollo teórico significativo que coadyuvará en la elección de herramientas teóricas pertinentes para el análisis de los objetos empíricos particulares, como también será un insumo para trabajos de índole teórica.

De esta manera, el presente trabajo funciona como una invitación a seguir pensando el campo, elaborando herramientas que nos permitan dar cuenta de su complejidad y fomenten la integración de procesos reflexivos en el ámbito de la investigación y la docencia, a través de materiales accesibles y rigurosos sobre el tema.

## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2012). *El Estado*. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps). *Manual de la NUEVA administración pública argentina* (pp. 29-65). Buenos Aires: Ariel.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *Estudio* introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 15-84). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. London: Thomas Nelson and Sons Limited.
- Barahona Quesada, M. (2013). El papel de la investigación teórica en la construcción del conocimiento: Una reflexión desde la Universidad Estatal a Distancia (UNED). *Revista Rupturas*. 3 (1), 2-16.
- Bernazza, C. (2004). *Material sobre planificación estratégica*. Buenos Aires: Mimeo.
- Blutman, G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 7, Año IV, 69-82.

- Cao, H. A., Blutman, G. E., Lavena, C. y González, I. (2016). Los modelos latinoamericanos de gestión pública en debate. *Actas del XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Santiago de Chile, del 8 al 11 de noviembre de 2016.
- Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000). New Public Service: Serving Rather than Steering Public. *Administration Review*. Núm. 6, 549-559.
- Dye, T. (1995). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2012). Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional. *Voces en el Fénix*. *Revista del Plan Fénix*. Núm. 17, 56-65.
- García Montero, M. (2017). *Las políticas públicas y su análisis*. En I. Puig, S. M. Solís Delgado, J. M. Sánchez (Eds.). *Curso de ciencia política* (pp. 577-616). México D.F.: Senado de la República Ed.
- Graffe, G. y Ramírez, T. (2013). Recursos teórico-metodológicos para el desarrollo de una línea de investigación sobre políticas públicas educativas. *Encuentros*. (2), 113-132.
- Hood, C. (1996). *Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?* En Q. Brugué y J. Subirats (Coords.). *Lecturas de la gestión pública* (pp. 467-490). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín oficial de Estado.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Arturo Jauretche.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Lasswell, H. (1951). *The Policy orientation*. En Lerner y Lasswell (Edits.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*. Núm. 19, 79-88.
- Lowi, T. (1992). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.). *La hechura de las políticas públicas* (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Majone, G. y Wildavsky A. (1978). Implementation as evolution. *Policy Studies Review Annual*.
- Nagel, T. (1975). *Policy Studies and the Social Sciences*. Lexington: Lexington books.
- Neirotti, N. (2014). Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas culturales. Ponencia presentada en el *Seminario Nacional La evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones del Estado*, realizado en la Universidad Nacional de Lanús, el 12 de septiembre de 2014.
- Nirenberg, O. (2009). *Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión*. En M. Chiara, M. Di Virgilio e I. Arriaga (Orgs.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 267-29). Buenos Aires: Prometeo
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Núm 11, 11-56.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (2007). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pagani, M. L. y Arce, E. (2017). *El análisis de las organizaciones estatales*. En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp.

- 53-92). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Pressman, J. y Wildavski A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. California: University of California Press.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*. Núm. 33, 67-91.
- Simon, H. (1957). *Administrative Behavior*. Londres: McMillan.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Thwaites Rey, M. (2005). *El Estado: notas sobre su significado*. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino* (pp. 9-21). Buenos Aires: Prometeo.
- Valentini Nigrini, G. y Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 71, 167-191.
- Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Weiss, C. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.



# Efeito do Programa *Tekoporã* sobre a incidência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai em 2019

*Effect of the Tekoporã Program on the incidence of child labor in Paraguay in 2019*

Por Anibal David Cuenca López\*, Evandro Camargos Teixeira\*\* e Marcia Barroso Fontes\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 29 de abril de 2021.

## RESUMO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o trabalho infantil como aquela atividade que priva as crianças de sua infância, seu potencial e sua dignidade, além de prejudicá-las em seu desenvolvimento físico e mental. O fenômeno é mais elevado nos países em desenvolvimento, onde coexistem elevadas taxas de pobreza, desemprego, e informalidade, além da insuficiência do Estado na cobertura institucional, jurídica e educativa para proteger as crianças. No caso do Para-

guai, o trabalho infantil é uma realidade que acomete milhares de crianças e adolescentes, comprometendo o processo de escolarização, impactando dessa forma a integridade física, psicológica e moral dos mesmos. Diante das evidências sobre o avanço do trabalho infantil em todo o mundo, particularmente nos países em desenvolvimento como supracitado, foram implementadas políticas de transferência monetária condicional (TMC). Os programas de TMC têm como objetivo aliviar a pobreza no curto e médio prazo, induzindo ao mes-

---

\* Economista pela Universidad Nacional de Asunción, Paraguai. Mestre em economia e Doutorando em economia doméstica pela Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais-Brasil. Correio eletrônico: acuenca0591@gmail.com

\*\* Economista pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná e Doutor em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz pela Universidade de São Paulo. Correio eletrônico: evandro.camargos@gmail.com

\*\*\* Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação e mestrado em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa. Correio eletrônico: mbfontes@ufv.br

mo tempo o investimento na nutrição, saúde e educação das próximas gerações. Um dos principais programas nacionais de TMC no Paraguai é o Programa *Tekoporá*, que proporciona transferências monetárias às famílias em extrema pobreza, que em contrapartida devem matricular seus filhos na escola e submetê-los a exames médicos regulares e vacinações. Diante dos aspectos mencionados, o objetivo deste trabalho é avaliar o efeito do Programa *Tekoporá* sobre a probabilidade de ocorrência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai em 2019. Para cumprir tal objetivo, foi estimado um modelo Probit Bivariado, que permite verificar conjuntamente a influência do Programa *Tekoporá* sobre a ocorrência do trabalho infanto-juvenil e frequência escolar das crianças. Os resultados indicam que o Programa *Tekoporá* diminui a probabilidade de ocorrência de trabalho infantil, além de aumentar a frequência escolar das crianças no Paraguai.

**Palavras-chave:** *Transferência Monetária Condicional, Programa Tekoporá, Paraguai, Probit Bivariado.*

## ABSTRACT

The International Labor Organization (ILO) defines child labor as that activity that deprives children of their childhood, their potential and their dignity, in addition to harming them in their physical and mental development. The phenomenon is higher in developing countries, where high rates of poverty, unemployment, and informality coexist, in addition to the state's insufficient institutional, legal and educational coverage to protect children. In the case of Paraguay, child labor is a reality that affects thousands of children and adolescents, compromising the schooling process, thus impacting their physical, psychological and moral integrity. In view of the evidence on the advancement of child labor worldwide, particularly in developing countries as mentioned above, conditional cash transfer (CCT) policies have been imple-

mented. The CCT programs aim to alleviate poverty in the short and medium term, while inducing investment in nutrition, health and education for the next generations. One of the main national programs for TMC in Paraguay is the Tekoporá Program, which provides cash transfers to families in extreme poverty, who in return must enroll their children in school and subject them to regular medical examinations and vaccinations. In view of the aspects mentioned, the objective of this work is to evaluate the effect of the Tekoporá Program on the probability of the occurrence of child and youth work in Paraguay in 2019. To fulfill this objective, a Bivariate Probit model was estimated, which allows to jointly verify the influence of the Tekoporá Program on the occurrence of child and youth work and school attendance of children. The results indicate that the Tekoporá Program decreases the likelihood of child labor, in addition to increasing the school attendance of children in Paraguay.

**Keywords:** *Conditional Cash Transfer, Tekoporá Program, Paraguay, Bivariate Probit.*

## Introdução

O fenômeno do trabalho infantil tem sido debatido de forma contundente por toda sociedade, embora ainda existam muitos desafios quanto a sua superação e erradicação. Especificamente, a discussão gira particularmente em relação ao tipo e tempo de atividade laboral que as crianças estariam submetidas, além da inclusão das atividades domésticas em seu cômputo (Meyer *et al.*, 2020). De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), trabalho infantil pode ser definido como aquela atividade que priva as crianças de sua infância, seu potencial e sua dignidade, além de prejudicá-las no seu desenvolvimento físico e mental. Ele é caracterizado, muitas vezes, como perigoso e prejudicial para o bem-estar físico, mental e moral das crianças. Além disso, interfere na escolarização, uma vez que as priva da possibilidade de assistir às au-

las, eleva o abandono escolar ou exige que o tempo alocado para o estudo seja combinado com trabalho pesado.

Entre as principais causas do trabalho infantil, tem-se a pobreza e os choques de renda (Kassouf, 2007; Monte, 2008; Orraca, 2014; Santacruz, 2016)

Sua incidência é mais elevada nos países em desenvolvimento, onde coexistem elevadas taxas de pobreza, desemprego, e informalidade, além da insuficiência do Estado na cobertura institucional, jurídica e educativa para proteger as crianças (Tovar *et al.*, 2015).

Especificamente, o trabalho infantil no Paraguai é uma realidade que acomete milhares de crianças e adolescentes, comprometendo o processo de escolarização das mesmas, afetando, assim, sua integridade física, psicológica e moral ao desempenhar tarefas inadequadas para seu desenvolvimento (OIT & DGEEC, 2013). O trabalho infantil no país se concentra principalmente no setor agrícola, informal e doméstico, todos caracterizados pelo elevado grau de invisibilidade. Também observa-se de forma considerável e permanente o aumento do trabalho infantil e adolescente nas ruas, sendo este fenômeno mais evidente para a sociedade (Santacruz, 2016).

Segundo a *Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes* (EANA<sup>1</sup>), em 2011, a população infantil paraguaia era de 1.880.109 crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 17 anos de idade (40,8% da população total do país), residentes em maior concentração nas zonas urbanas que rurais

(55,1% e 44,9%, respectivamente), mas sem diferenças significativas por sexo. Desse total, 23,5% realizavam alguma atividade econômica, ou seja, 436.419 crianças e adolescentes estavam envolvidos em algum tipo de trabalho, sendo que 2,3% o realizaram nos últimos 12 meses e 74,1% não realizaram nenhuma atividade econômica no referido período (OIT & DGEEC, 2013).

Diante das evidências sobre o avanço do trabalho infantil em todo o mundo, particularmente nos países em desenvolvimento, como já salientado, diversos países membros das Nações Unidas assinaram o Convênio 182 da OIT que estimula a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil em 1999, assim como a Declaração do Milênio, com ênfase na redução da pobreza e na educação universal no ano 2000. Esses acordos internacionais deram origem a várias políticas nacionais e internacionais voltadas para a redução do trabalho infantil (Arce *et al.*, 2019; Kassouf, 2007)

Nesse sentido, as políticas sociais foram as principais ferramentas para combater a pobreza e o trabalho infantil no mundo. Entre estas políticas de intervenção estatal figuram os programas de transferência monetária condicional (TMC)<sup>2</sup>. Eles têm sido implementados na América Latina a duas décadas, atingindo 25% da população da região e cada vez mais se expandindo para outras partes do planeta. Os programas de TMC visam aliviar a pobreza

---

1 O Relatório “Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay” apresentou os principais resultados da EANA, realizada em 2011 pela DGEEC. A pesquisa coletou informações diretamente das crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade e permitiu quantificar, caracterizar e compreender o fenômeno do trabalho infantil no Paraguai.

---

2 As TMC caracterizam-se pela abordagem multidimensional da pobreza através da justiça social e da prudência macroeconômica. Além disso, impõem sanções pelo descumprimento das condicionalidades. Em contrapartida, as transferências monetárias não condicionais (TMnC) são medidas de curto prazo para alívio da pobreza, não impondo sanções por tal descumprimento, além de possuir condicionalidades relativamente leves.

no curto e médio prazos, induzindo ao mesmo tempo o investimento na nutrição, saúde e educação das próximas gerações (Molina Millán *et al.*, 2020; Monte, 2008; Muñoz-Alvarado, 2016).

O Paraguai também fez parte do Convênio 182 da OIT e tem implementado diversos programas nacionais e internacionais para reduzir a pobreza e erradicar o trabalho infantil. Um dos principais programas nacionais de transferências monetária condicional no país é o “Programa Tekoporá”, que proporciona transferências monetárias às famílias em extrema pobreza, que em contrapartida devem matricular seus filhos na escola e submetê-los a exames médicos regulares e vacinações (Arce *et al.*, 2019).

Assim, o objetivo deste trabalho é avaliar o efeito do Programa Tekoporá sobre a probabilidade de ocorrência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai. Para tal, são utilizados os dados provenientes do questionário da *Encuesta Permanente de Hogares Continua* (EPHC) do Paraguai no ano de 2019. A metodologia a ser utilizada consiste na estimação de um modelo Probit Bivariado, que permite verificar diretamente a influência do Programa sobre a ocorrência do trabalho infanto-juvenil no país. Ademais, a metodologia permite verificar interrelação entre diferentes atividades, estimando as alterações na probabilidade de uma criança estar alocada entre trabalho infantil e/ou frequência na escola, associadas a um grupo de variáveis explicativas.

Nesse sentido, o presente estudo busca contribuir com a literatura sobre programas sociais de transferência de renda, especificamente no que concerne as transferências monetárias condicionais no Paraguai, dado que tal análise ainda não foi realizada para o país. Além disso, os resultados podem ser úteis para o desenvolvimento de políticas públicas que objetivem a erradicação do trabalho infantil e adolescente no país.

Para consecução do objetivo central descrito, o trabalho está dividido em mais cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, tem-se a revisão de literatura dos programas de transferências aplicadas no mundo e na América Latina. A terceira seção descreve o principal programa de transferência monetária condicional no Paraguai - *Programa Tekoporá* – foco desse estudo. Em seguida, na quarta seção, é apresentada a metodologia e a base de dados utilizadas, enquanto os resultados são apresentados na quinta seção. Por fim, tem-se as considerações finais.

## Revisão de literatura

Os governos dos países em desenvolvimento ao longo dos últimos quinze anos têm recorrido cada vez mais a programas de assistência social para combater a pobreza extrema e a vulnerabilidade. Muitos desses programas, particularmente os de transferências de renda, procuram aumentar os investimentos em capital humano, enquanto outros, como obras públicas, constroem ativos físicos para as famílias mais pobres, o que indiretamente pode aumentar as inversões em capital humano (Alderman *et al.*, 2019) when current children have increased productivities as adults.

Na América Latina (AL), em particular, os programas de transferência de renda adotaram uma abordagem multidimensional para a pobreza, fornecendo renda em conjunto com intervenções simultâneas em saúde, educação e nutrição. Esta abordagem de desenvolvimento humano para a redução da pobreza impõe uma forte ênfase no combate a transmissão intergeracional da pobreza através do investimento em capital humano (Canelas & Niño-Zarazúa, 2019).

Assim, em 2013, os programas de transferência monetária condicional atingiram 135 milhões de pessoas em 17 países da América Latina e Caribe, enquanto os esquemas de transferências monetária não condicional (TMnC) beneficiaram 17 milhões de indi-

víduos nestes países. Os beneficiários representavam aproximadamente 90% dos pobres no caso das TMC, embora estes programas atingissem apenas metade dos extremamente pobres (Vacaflores & LeSage, 2020).

Nesse contexto, através de uma amostra de dezessete países da América Latina durante o período de 2000 a 2017 é possível analisar o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) dedicado a programas de transferência de renda. Enquanto apenas Brasil, Equador e México possuíam programas de TMC em vigor em 2000, dedicando uma média de 0,29% do PIB em cada país (o que representou 0,05% do PIB regional total), a popularidade desse tipo de programa levou os outros treze países a oferecer TMC até 2017, atingindo cerca de US\$ 20,4 bilhões de dólares ou quase 0,4% do PIB regional. Assim, enquanto no ano 2000 apenas quatro países forneceram TMnC, representando quase 0,4% do PIB regional, em 2017, as transferências sociais globais (TMnC mais TMC) corresponderam a aproximadamente 1,3% do PIB regional (Vacaflores & LeSage, 2020)

Por outro lado, o percentual de indivíduos abaixo da linha de pobreza total (pobreza extrema e pobreza) dos dezessete países latino-americanos da amostra passou de aproximadamente 41% em 2000 para 20% em 2017 (diminuição de aproximadamente 112 milhões de pessoas), considerando o indicador de 4 dólares internacionais por dia (Vacaflores & LeSage, 2020). Além disso, segundo dados do Banco mundial, a taxa de mortalidade infantil na AL diminuiu de 43,8 por cada 1000 nascimentos vivos em 1990 para 14,9 por 1000 nascimentos vivos em 2016 (Blofield, 2019).

A experiência positiva da transferência monetária condicional implementada na América Latina teve como resultado o apoio das organizações internacionais para replicar os programas sociais de transferência de renda em outras regiões emergentes e em desenvolvimento, como na África. Assim, desde 2010,

metade dos países possuíam alguma forma de TMnC na África Subsaariana (ASS). É importante ainda ressaltar que o modelo de transferência de renda implementado na ASS apresenta diferenças substanciais em relação àquele utilizado na AL, como a ausência de condicionalidade ou condições suaves que não impõem sanções por descumprimento. Além disso, ao contrário da AL, a abordagem do modelo africano lida com medidas de curto prazo contra a pobreza e envolve o fornecimento de dinheiro para cobrir a escassez de renda mínima para a compra de alimentos e satisfação de outras necessidades básicas (Scarlato & d'Agostino, 2019).

Do mesmo modo, em outras partes do mundo, as pensões sociais tornaram-se parte integrante dos sistemas nacionais de proteção social; contudo, na maioria dos casos, elas permanecem limitadas, cobrindo apenas cerca de 1% da população mais pobre do mundo. Nesse sentido, a transferência de renda pura tem sido uma modalidade utilizada para a distribuição de benefícios em termos de bem-estar social na Europa, Ásia Central, Ásia Oriental e Pacífico, assim como na região do Médio Oriente e Norte da África, com taxas de cobertura na ordem de 32,5%, 20% e 6% das famílias mais pobres, respectivamente (Villa & Niño-Zarazúa, 2019).

Voltando à questão dos programas de TMC, existe um vasto conjunto de evidências empíricas de que eles têm efeitos importantes sobre os níveis de pobreza e trabalho infantil. Além disso, os incentivos monetários são particularmente importantes quando associam a ajuda monetária à frequência escolar obrigatória. Isso é feito através de condições explícitas que são monitoradas e aplicadas com diferentes graus de esforço e eficácia nos países latino-americanos (Canelas & Niño-Zarazúa, 2019).

Nesse sentido, com a finalidade de analisar o efeito da assistência social em 14 países da América Latina, além de realizar estudos

individuais para China, Uruguai, Indonésia, Bolívia, Chile, Lesoto e Equador, Niño-Zarazúa (2019) verificou a evolução empírica recente da assistência social no contexto de importantes transições demográficas. Entre os principais resultados destaca-se o efeito da assistência social na redução da pobreza, embora exista variação considerável entre as regiões do mundo, além de depender muito das características e desenho dos programas, sua escala, escopo e generosidade.

Por sua vez, Alderman *et al.* (2019) estimaram o valor presente descontado dos benefícios sociais do programa *Progres-a-Oportunidades-Prospera* (POP), que é o principal programa de transferência de renda do México. Para tal, foi construída uma grade dos benefícios totais das transferências do POP, que depende da frequência no ensino médio, incluindo o valor social de aumento do consumo pelos pobres sob diferentes valores assumidos para um parâmetro que mede o bem-estar social. Os resultados demonstram que o trabalho infantil masculino se reduz em 28,6% na faixa etária de 12 a 16 anos nas famílias beneficiadas pelo programa.

Outro estudo desenvolvido por Canelas & Niño-Zarazúa (2019) investigou os impactos do *Bono Juancito Pinto* (BJP) na escolaridade e no mercado de trabalho das crianças em idade escolar na Bolívia no período 2005-2013. Para medir o efeito do Programa sobre a escolaridade, a incidência e a intensidade do trabalho infantil, utilizou-se o estimador de diferenças em diferenças (DD). No geral, foram encontradas evidências de que o programa tem sido bem-sucedido no aumento das taxas de matrícula escolar, no entanto não foram observadas evidências de efeitos positivos sobre o trabalho infantil.

Nessa mesma linha, Forero-Quiroga (2006) avaliou o impacto das famílias beneficiárias do Programa *Familias en Acción* da Colômbia, através da estimação dos modelos *Propensity Score Matching* (PSM) e Diferenças em

Diferenças. As principais conclusões indicam que ser beneficiário do programa de transferência de renda diminuiu a probabilidade das crianças e adolescentes apenas trabalharem, estudarem e trabalharem ou estarem ociosos em relação a opção de apenas estudarem.

No caso brasileiro, Araújo *et al.* (2010) investigaram os impactos do programa Bolsa Família sobre a alocação entre quatro grupo de atividades (só estuda; trabalha e estuda; apenas trabalha; ou nem estuda nem trabalha) das crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 15 anos, que residiam na área urbana através do método de PSM. Os referidos autores concluíram que no que pese o fato de o Programa não ter grande impacto na redução do trabalho infantil, ele apresenta resultados positivos relativos ao aumento da frequência escolar e diminuição da ociosidade das crianças e adolescentes beneficiários. Seguindo essa mesma linha, (A. A. de Araújo *et al.*, 2014) verificaram que o programa Bolsa Família tem sido eficaz para diminuir o trabalho infantil no Nordeste brasileiro, porém foi ineficaz na redução do trabalho infantil doméstico.

Da mesma forma, Cacciamali *et al.* (2010), através da estimação de um modelo Probit Bivariado, analisaram o impacto do programa Bolsa Família sobre a incidência de trabalho infantil e atendimento escolar das crianças no Brasil em 2004. Os resultados indicam que o programa é eficiente para elevar a frequência escolar das crianças, mas não conseguiu reduzir o trabalho infantil. Pelo contrário, ser beneficiário do Programa elevou a probabilidade de incidência de trabalho infantil das famílias mais vulneráveis.

Do mesmo modo, Machado & Oliveira (2014) estudaram os determinantes do trabalho infantil entre crianças de 10 e 14 anos no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, em 2010, com ênfase no impacto dos programas de transferência de renda (Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) a partir de um mode-

lo Probit Bivariado Recursivo. Os resultados demonstraram que à medida que a idade do indivíduo aumenta, maior é a probabilidade de participação no mercado de trabalho, assim como de residência na zona rural. Além disso, os programas de transferências de renda não foram capazes de afetar as decisões das famílias e, portanto, reduzir o trabalho infantil.

No caso do Paraguai, utilizando dados da EANA 2011, foram analisados os determinantes do trabalho infantil através de um modelo Probit Bivariado. Os resultados demonstraram que a maior escolaridade de filhos e pais reduz a probabilidade de participação no mercado de trabalho por parte das crianças. Pelo contrário, a idade e residir na área rural aumentam as chances de as crianças estarem alocadas no mercado de trabalho (OIT & DGEEC, 2013).

### **Programa *Tekoporã***

Segundo o Manual Operacional do Programa *Tekoporã*, elaborado pela (Secretaria de Acción Social, 2016), *Tekoporã* é um programa social implementado em 2005 pela Secretaria de Ação Social (SAS) do Paraguai, hoje Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que visa a proteção e promoção de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. O principal objetivo do Programa é melhorar a qualidade de vida da população participante, facilitando o exercício dos direitos a alimentação, saúde e educação, por meio da ampliação da utilização dos serviços básicos e do fortalecimento das redes sociais, a fim de erradicar a transmissão intergeracional da pobreza. Além disso, o Programa também visa dar apoio sociofamiliar e comunitário, através de um acompanhamento sistemático que facilite o cumprimento das corresponsabilidades, criando capacidades de trabalho familiar e comunitário, além de condições que garantam a participação cidadã e aumentem os recursos financeiros das famílias participantes.

Seu objetivo é contribuir para a melhoria do capital humano e social por meio de transferências com corresponsabilidade às famílias em situação de extrema pobreza em áreas urbanas e rurais. Para tal, o Programa busca garantir o acesso à saúde, educação e segurança alimentar para crianças, gestantes, idosos, comunidades indígenas e pessoas com deficiência. A transferência implica a corresponsabilidade dos beneficiários, o que se traduz na obrigatoriedade de manter os menores de 18 anos nas escolas. Eles também devem comparecer aos postos de saúde periodicamente para receber os cuidados básicos de saúde e vacinação (OIT & DGEEC, 2013).

As transferências monetárias são constituídas por um valor fixo, denominado “Bônus Alimentação” e um valor variável denominado “Bônus Família”, vinculado ao número de pessoas elegíveis no domicílio, ou seja, meninos e / ou meninas de 0 a 18 anos, gestantes, idosos, pessoas com deficiência (leve ou grave). No caso de famílias pertencentes a comunidades indígenas, o valor é único.

De acordo com o manual operacional do Programa *Tekoporã*, os requisitos para acesso ao Programa são os seguintes: domicílios em situação de pobreza e vulnerabilidade com crianças de 0 a 14 anos e / ou adolescentes de 15 a 18 anos; mulheres grávidas; pessoas com deficiências; ou pertencer a uma comunidade indígena (Secretaria de Acción Social, 2016).

De acordo com o Relatório de gestão da SAS elaborado pelo Ministerio de Hacienda (2016), o número de famílias beneficiadas pelo programa *Tekoporã* foi de 101.440 até 2014. Isso significa que mais de 551.000 pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade receberam transferência de renda. Além disso, o Programa beneficiou 326.294 crianças e adolescentes até 2018, que representavam cerca de 40% dos beneficiários do programa, sendo a grande maioria residentes em áreas rurais (Arce *et al.*, 2019).

## Metodologia

### a. Modelo Probit Bivariado (Biprobit)

Neste estudo, pretende-se avaliar o efeito do Programa *Tekoporá* sobre a probabilidade de ocorrência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai. Nesse sentido, segundo Forero-Quiroga (2006), deve-se levar em consideração que as famílias maximizam uma função utilidade em relação ao consumo atual e futuro. O tempo das crianças pode ser usado para aumentar o consumo atual através de seu trabalho, para acumular capital humano ou para dedicar-se ao lazer. Desse modo, os pais utilizam o trabalho infantil como estratégia de sobrevivência quando outras fontes de renda são inadequadas para satisfazer as necessidades básicas da família (Dinku, 2019).

Portanto, como ambas as atividades estão estreitamente relacionadas, emprega-se uma metodologia que permite analisar a interrelação entre estas duas atividades, estimando as mudanças na probabilidade de que uma criança esteja realizando trabalho infantil e frequentando a escola (OIT & DGEEC, 2013). Existem várias maneiras de modelar a determinação do trabalho infantil, que dependem, particularmente, das hipóteses sobre a tomada de decisão por parte da família no que concerne a alocação do tempo da criança. Nesse trabalho, será estimado um modelo Probit Bivariado, que apresenta a característica de não impor qualquer formato específico para a tomada de decisão, mas de supor que as duas opções se relacionam entre si de alguma forma (Cacciamali *et al.*, 2010).

Nesse sentido, a probabilidade de participação no mercado de trabalho e a probabilidade de estudar são variáveis dependentes, e são diretamente observadas. A fim de captar a probabilidade de participação, é construída uma variável binária que assume valor igual a 1 se a criança ou adolescente trabalha ou está a procura de trabalho, e igual a 0 se estiver fora do mercado de trabalho. Igualmente, a

frequência na escola é captada através de uma variável binária que assume valor igual a 1 quando a criança ou adolescente frequenta alguma instituição educacional e igual a 0, caso contrário. Para estimar a relação entre as duas atividades, utiliza-se o modelo Probit Bivariado, que permite estimar duas equações, com erros correlacionados (Cunha & Vasconcelos, 2015).

Assim, as variáveis de interesse podem estar correlacionadas, como acontece no caso de participação no mercado de trabalho e frequência na escola, sem que haja problemas com as estimativas dos parâmetros.

Portanto, este método permite construir dois Probits univariados para estimar conjuntamente a relação entre as decisões de trabalhar/estudar, permitindo dessa forma que os resíduos de cada regressão possam estar correlacionados (Ferreira-Batista & Cacciamali, 2012).

Assim, diante do que foi exposto, o modelo pode ser expresso da seguinte forma:

$$Y_{1i}^* = X_i\beta_1 + \mu_{1i}$$

$$Y_{1i} = 1 \text{ se } Y_{1i}^* > 0; Y_{1i} = 0 \text{ caso contrário (1)}$$

$$Y_{2i}^* = X_i\beta_2 + \mu_{2i}$$

$$Y_{2i} = 1 \text{ se } Y_{2i}^* > 0; Y_{2i} = 0 \text{ caso contrário (2)}$$

Em que que a primeira variável binária ( $Y_{1i}$ ) indica se a criança ocupava algum posto de trabalho na semana de referência ou não, enquanto a segunda variável binária ( $Y_{2i}$ ) informa se a criança frequenta escola ou não na semana de referência.  $X_i$  representa o vetor, que contém as variáveis explicativas referentes às características das crianças, características familiares e dos domicílios, que afetam ambas as decisões. A escolha simultânea dessas duas opções implica em quatro resultados diferentes e excludentes entre si: só trabalha ( $Y_{1i} = 1$  e  $Y_{2i} = 0$ ); só estuda ( $Y_{1i} = 0$  e  $Y_{2i} = 1$ ); estuda e trabalha ( $Y_{1i} = 1$  e  $Y_{2i} = 1$ ); e nem estuda nem trabalha ( $Y_{1i} = 0$  e  $Y_{2i} = 0$ ).

Se as duas decisões são correlacionadas, tem-se que os erros dos dois modelos são independentes entre si ( $\rho = Cov(\mu_1, \mu_2) \neq 0$ ), onde a probabilidade de uma opção depende da outra, sendo determinadas conjuntamente. Por outro lado, caso  $\rho=0$ , as escolhas de estudo e trabalho não se correlacionam entre si e os Probits não precisam ser estimados conjuntamente. Além dos coeficientes  $\beta_1$  e  $\beta_2$  o Probit Bivariado também permite a estimação da probabilidade prevista das quatro combinações possíveis apontadas anteriormente (Cacciamali *et al.*, 2010; Sobreira *et al.*, 2016).

#### b. Fonte de dados e variáveis

Os dados utilizados neste estudo são provenientes da *Encuesta Permanente de Hogares continua* (EPHC) 2019, realizada pela Direção-Geral de Estatística, Pesquisas e Censos (DGEPC) do Paraguai através do inquérito entrevista.

Este é um inquérito domiciliar nacional representativo da população paraguaia. O principal objetivo da EPHC 2019 é gerar indicadores relacionados com o emprego, o desemprego, os rendimentos e outras características sociais e econômicas, incluindo contribuições em termos de assistência social, que permitam conhecer a evolução do bem-estar da população paraguaia. Também coleta informações sobre a participação dos indivíduos em atividades de mercado remuneradas ou não, para uma empresa privada e/ou familiar, e o número de horas atribuídas a essas atividades. Por outro lado, não há informações sobre atividades domésticas e de lazer.

A pesquisa é direcionada à população que reside habitual ou permanentemente em residências particulares. A cobertura geográfica abrange indivíduos que residem em residências particulares em quinze departamentos, além da capital do país (Assunção), divididos em área urbana e rural. A coleta de dados é realizada entre os meses de janeiro a dezembro de 2019. O tamanho de amostra da EPHC é

de 4.000 famílias nos primeiros três trimestres e de 6.000 famílias para o quarto trimestre. O esquema utilizado corresponde a uma amostra semi-painel com rotação de 50% das famílias a cada 2 anos consecutivos.

Cabe ainda salientar que a EPHC apenas coleta dados sobre atividades econômicas desenvolvidas pela população com 10 anos ou mais de idade. Portanto, o foco da análise nesse estudo são crianças e adolescentes na faixa etária de 10 a 17 anos. Também é importante salientar que no Paraguai após a ratificação da Convenção 138 da OIT, a idade mínima para admissão ao emprego é de 14 anos. Isso significa que todos os tipos de ofícios realizados por menores de 14 anos serão considerados como trabalho infantil e o trabalho realizado por pessoas entre 14 a 17 anos será classificado como trabalho adolescente de acordo com a legislação nacional.

No que tange o modelo Probit Bivariado estimado, as variáveis de resposta classificam-se em quatro categorias: 1) Estuda; 2) Trabalha; 3) Estuda e Trabalha; 4) Nem Estuda e Nem Trabalha. Estas variáveis destinam-se a captar o efeito do Programa Tekoporá sobre o trabalho infantil e a escolaridade das famílias beneficiadas. Além disso, serão incluídas outras variáveis de controle apontada na literatura, que impactam na decisão familiar de alocar as crianças e adolescentes entre as diferentes categorias relacionadas ao trabalho infantil e frequência escolar. As variáveis explicativas selecionadas são apresentadas no Quadro 1, abaixo.

**Quadro 1**  
**Variáveis explicativas inseridas no modelo Probit Bivariado (Biprobit)**

Variáveis	Descrição	Sinal esperado
Variável dependente		
trab_inf	Dummy que assume valor igual a 1 caso a criança ou adolescente estivesse ocupada na semana de referência, e 0 caso contrário.	-
estuda	Dummy que assume valor igual a 1 caso a criança ou adolescente frequentasse a escola na semana de referência, e 0 caso contrário.	-
<b>Variáveis explicativas</b>		
<b>Características das crianças e adolescentes</b>		
menino	Dummy que assume valor igual a 1 se a criança ou adolescente é do sexo masculino, e 0 caso seja do sexo feminino.	Espera-se sinal positivo na relação entre gênero masculino e realização de trabalho infantil (Machado & Oliveira, 2014; OIT & DGEEC, 2013).
idade_criança	Idade da criança ou adolescente medida em anos, que está no intervalo de 10 a 17 anos.	Espera-se sinal positivo na relação entre idade e incidência de trabalho infantil (Machado & Oliveira, 2014; Tovar <i>et al.</i> , 2015).
lingua_criança	Dummy que assume valor igual a 1 se a criança ou adolescente fala guaraní, e 0 caso contrário.	Espera-se sinal positivo na relação entre a língua guaraní e incidência de trabalho infantil (OIT & DGEEC, 2013).
<b>Características familiares</b>		
homem_chefe	Dummy que assume valor igual a 1 se a pessoa de referência no domicílio é do sexo masculino, e 0 caso seja do sexo feminino.	Espera-se sinal negativo na relação entre o fato de o chefe ser do sexo masculino e incidência de trabalho infantil (Sobreira <i>et al.</i> , 2016).

chefe_ocupado	Dummy que assume valor igual a 1 se o chefe de domicílio estava ocupado na semana de referência, e 0 caso contrário.	Espera-se sinal negativo na relação entre ocupação do chefe de família e incidência de trabalho infantil (Cacciamali <i>et al.</i> , 2010).
<b>Características dos domicílios</b>		
num_pes_dom	Número de pessoas residentes nos domicílios.	Espera-se sinal positivo na relação entre maior número de pessoas residentes nos domicílios e incidência de trabalho infantil (Machado & Oliveira, 2014).
urbano	Dummy que assume valor igual a 1 se o domicílio de residência está localizado na zona urbana; e 0 na zona rural.	Espera-se sinal negativo na relação entre residir na zona urbana e incidência de trabalho infantil (OIT & DGEEC, 2013; Sobreira <i>et al.</i> , 2016).
<i>Dummies</i> que indicam o departamento de residência	D1 (Assunção), D2 (Concepción), D3 (San Pedro), D4 (Cordillera), D5 (Guairá), D6, (Caaguazú), D7 (Caazapá), D8 (Itapúa), D9 (Misiones), D10 (Paraguari), D11 (Alto Paraná), D12 (Central), D13 (Ñeembucú), D14 (Amambay), D15 (Canindeyú), D16 (Pte. Hayes); sendo D1 a base.	Sinal a ser verificado empiricamente.
Tekopora	Dummy que assume valor 1 se a família é beneficiária do programa de transferência de renda condicional <i>Tekoporã</i> , e 0 caso contrário	Sinal a ser verificado empiricamente.

**Fonte:** Elaboração própria.

## Resultados

### a. Análise descritiva

Nesta subseção, é apresentada a análise das estatísticas descritivas do trabalho infanto-juvenil e frequência escolar das crianças e adolescentes segundo o local de residência, gênero e departamentos, assim como o acesso ao Programa de transferência monetária condicional (*Tekoporã*) no Paraguai.

De acordo com o Quadro 2, observa-se a distribuição percentual das atividades das crianças e adolescentes segundo sexo e área de residência. É possível concluir que a maior parte da população infanto-juvenil que estuda e trabalha reside na área rural (61.59%), e por conseguinte, os que trabalham e não estudam (68.44%) e não trabalham nem estudam (62.60%) apresentam percentuais mais elevados na referida localidade. Em contraste com este cenário, a concentração de indivíduos que só estudam é maior na zona urbana (54.87%).

## Quadro 2

### Proporção de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos segundo a condição de atividade por gênero e área de residência em 2019.

Área	Trabalha e estuda	Trabalha e não estuda	Não trabalha e estuda	Não trabalha nem estuda
Urbana	38.41%	31.56%	54.87%	37.40%
Rural	61.59%	68.44%	45.13%	62.60%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Gênero	Trabalha e estuda	Trabalha e não estuda	Não trabalha e estuda	Não trabalha nem estuda
Masculino	69.82%	77.19%	47.08%	38.23%
Feminino	30.18%	22.81%	52.92%	61.77%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da EPHC (2019).

O Paraguai é um país cuja economia depende primordialmente da produção no setor primário (agrícola, florestal, pecuário, pesca ou piscicultura). Sendo assim, a agricultura e a pecuária são os setores de maior envolvimento por parte dos meninos, meninas e adolescentes (5 a 17 anos de idade) em situação de trabalho infantil no país (OIT & DGEEC, 2016). Em conformidade com a pesquisa realizada pela EANA (2011), é possível constatar que a nível nacional, 42% das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil de 10 a 17 anos realizaram trabalho no campo ou fazenda. Nesse sentido, para cada criança ou adolescente que exerce alguma atividade laboral na zona urbana, tem-se duas crianças ou adolescentes realizando algum trabalho na zona rural (OIT & DGEEC, 2013). Além disso, a atividade de trabalho dos meninos, meninas e adolescentes no setor agrícola é praticamente permanente ao longo do ano (90,3% declararam ter trabalhado os doze meses do ano). Ainda, o trabalho infantil rural é intensivo na semana, ou seja, 3 em cada 4 crianças e adolescentes trabalhavam em sua ocupação principal no setor agrícola entre 6 e 7 dias por semana (40,5%

trabalha os sete dias da semana e 34,1% seis dias), exigindo-lhes em média 10,6 horas semanais de trabalho, o que equivale a uma média diária de aproximadamente 1 hora e meia (OIT & DGEEC, 2016).

Em relação ao gênero infanto-juvenil, no geral, os meninos desenvolvem mais atividades laborais que as meninas. Percebe-se dessa forma que 69,82% das crianças e adolescentes do sexo masculino estudam e trabalham, e 77,19% só trabalham. Por outro lado, a maior porcentagem de crianças e adolescentes que só estudam, ou que não exercem nenhuma atividade, são meninas, e correspondem a, respectivamente, 52,92% e 61,77%. Similarmente, segundo os resultados da (OIT & DGEEC, 2013), a incidência de trabalho infantil é maior para indivíduos do sexo masculino, ou seja, para cada 2 meninos ou adolescentes do gênero masculino tem-se uma menina ou adolescente do sexo feminino na mesma condição. Em contrapartida, as tarefas domésticas estão estreitamente vinculadas às meninas, sem importar a faixa etária e área de residência. Por conseguinte, as meninas empregam o dobro de horas em relação aos meninos (11,6

versus 6,2 horas semanais em média) para desenvolver as tarefas domésticas.

Após as observações da distribuição percentual das condições de atividade por área e gênero das crianças e adolescentes, no Quadro 3 tem-se a distribuição departamental das atividades infanto-juvenil no Paraguai. Assim, é possível verificar quais são os departamentos que apresentam taxas mais elevadas de meninos(as) realizando atividades laborais, além de frequentar a escola, na seguinte ordem: Guairá (18.91%), Caazapá (18.36%) e Canindeyú (17.66%). Por sua vez, os departamentos com maiores taxas de crianças e adolescentes que apenas trabalham são Canindeyú (17.66%), Itapúa (6.12%) e Caaguazú (5.65%). Por outro lado, os departamentos que apresentam maiores taxas de frequência escolar são Assunção (92.22%), capital do Paraguai, Central (89.18%) e Presidente Hayes (88%). Por fim, as crianças e adolescentes que não realizam nenhuma atividade estão majoritariamente localizadas em Caaguazú (5.83%), Concepción (5.78%), Amambay (5.71%).

No geral, é possível observar que as taxas de crianças e adolescentes que não frequentam a escola (trabalha e não estuda; não trabalha e nem estuda) é muito elevada em vários departamentos. Nesse contexto, conclui-se que o sistema educacional paraguaio não conseguiu absorver toda a procura potencial de educação

básica e de ensino médio das crianças e adolescentes, sendo mais grave a situação particularmente para os últimos à medida que se aproxima a maioridade civil. Nesse sentido, tem-se uma elevada percentagem de meninos(as) não matriculados na escola ou que apenas permanecem no sistema educacional de forma adequada até os 12 anos. Logo, é possível inferir que uma grande parcela da população do país tem abandonado o sistema educacional com aproximadamente 5 a 6 anos de escolaridade (OIT & DGEEC, 2013).

O elevado número relativo de crianças e adolescentes que executam atividades laborais deve-se às características regionais dos departamentos, que apresentam diferentes índices de pobreza, desigualdade e desenvolvimento. Nessa perspectiva, o Paraguai é um dos países mais desiguais do mundo em relação à distribuição de renda e acesso a terra. Embora a desigualdade de rendimentos tenha diminuído nos últimos anos, ela continua elevada em comparação com os demais países da América Latina e com os países da OCDE. Ademais, os principais fatores que denotam o nível de desigualdade têm evoluído lentamente, tais como os indicadores que medem a qualidade do emprego, trabalho assalariado e emprego informal (OCDE, 2018; Serafini & Molinier, 2018).

### Quadro 3

#### Proporção de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos segundo a condição de atividade por departamento em 2019.

Departamento	Trabalha e estuda	Trabalha e não estuda	Não trabalha e estuda	Não trabalha e nem estuda
Assunção	5.28%	0.28%	92.22%	2.22%
Concepción	16.47%	3.18%	74.57%	5.78%
San Pedro	14.74%	5.64%	74.42%	5.20%
Cordillera	11.37%	2.37%	83.65%	2.61%
Guairá	18.91%	4.81%	71.15%	5.13%
Caaguazú	13.78%	5.65%	74.73%	5.83%
Caazapá	18.36%	4.42%	71.90%	5.31%
Itapúa	11.75%	6.12%	76.62%	5.51%
Misiones	10.56%	1.67%	85.83%	1.94%
Paraguarí	11.76%	2.35%	83.92%	1.96%
Alto Paraná	9.54%	4.24%	80.65%	5.57%
Central	6.77%	1.47%	89.18%	2.58%
Ñeembucú	8.23%	2.53%	87.34%	1.90%
Amambay	16.29%	4.57%	73.43%	5.71%
Canindeyú	17.66%	6.94%	70.04%	5.36%
Pdte. Hayes	6.00%	2.80%	88.00%	3.20%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da EPHC (2019).

Além disso, a pobreza é caracterizada por dimensões estruturais e de exclusão social que afetam principalmente as crianças, adolescentes, povos indígenas e mulheres. Consequentemente, por área de residência, observa-se que a pobreza e a extrema pobreza rural se mantêm em níveis mais elevados em comparação com a zona urbana. Esta situação reflete a existência de uma economia rural dual, com dois setores distintos: a agricultura empresarial, intensiva em capital; e a agricultura de pequena escala

ou familiar, intensiva em mão-de-obra (Garricoche, 2015). Posto isso, os departamentos apresentam diferentes taxas de pobreza e desigualdade (Serafini & Molinier, 2018). Por conseguinte, a pobreza e a desigualdade são problemas que afetam o país de forma heterogênea, mas as diferenças a nível municipal são ainda maiores (Santander & Robles, 2004).

Além disso, a pobreza diminui significativamente o potencial e possibilidades de um futuro promissor para as crianças. De modo

geral, as crianças pobres encontram-se em pior situação nos domínios da educação, saúde e nutrição em relação àquelas não pobres. Ademais, a pobreza se correlaciona fortemente com resultados negativos a curto, médio e longo prazo, tais como elevadas taxas de mortalidade infantil, desnutrição, menor desempenho e aumento da deserção escolar para além do aumento do trabalho infantil, entre outras consequências sociais indesejáveis (Bruno & Osorio, 2015).

Por fim, no Quadro 4, abaixo, tem-se a distribuição percentual do Programa *Tekoporã* por área geográfica e departamental. Observa-se

que os departamentos que apresentam maiores taxas de beneficiários (as) do programa de transferência monetária condicional são Caazapá (13.44%), Guairá (11.11%) e San Pedro (10.38%). Além disso, no que concerne a área urbana, os indivíduos que residem nos departamentos de Ñeembucú (17.44%), Caaguazú (13.32%) e Concepción (9.25%) têm maior acesso ao Programa. Do mesmo modo, na área rural, os departamentos com maior percentual de beneficiários pertencem aos departamentos de Caazapá (15.44%), Itapúa (11.50%) e Guairá (11.41%), respectivamente.

#### Quadro 4

##### Distribuição percentual de beneficiários (as) do Programa *Tekoporã* por departamento e segundo área de residência em 2019.

Departamento	Urbana	Rural	Total
Assunção	2.49%	0.00%	0.51%
Concepción	9.25%	8.49%	8.64%
San Pedro	8.54%	10.86%	10.38%
Cordillera	2.49%	2.10%	2.18%
Guairá	9.96%	11.41%	11.11%
Caaguazú	10.32%	9.22%	9.44%
Caazapá	5.69%	15.42%	13.44%
Itapúa	3.56%	11.50%	9.88%
Misiones	6.76%	6.39%	6.46%
Paraguarí	2.85%	4.29%	3.99%
Alto Paraná	4.98%	5.02%	5.01%
Central	4.63%	0.55%	1.38%
Ñeembucú	17.44%	3.65%	6.46%
Amambay	2.85%	3.10%	3.05%
Canindeyú	4.98%	4.65%	4.72%
Pdte. Hayes	3.20%	3.38%	3.34%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da EPHC (2019).

Portanto, é possível concluir que os departamentos que recebem maiores recursos do programa de transferência monetária condicional são aqueles que apresentam maiores níveis de pobreza, considerando que o escopo do Programa *Tekoporã* são famílias que estão abaixo da linha de pobreza e extrema pobreza, com crianças ou adolescentes em idade escolar, ou famílias com mulheres grávidas, pessoas com deficiência e comunidades indígenas. Nessa perspectiva, os departamentos que apresentaram maiores taxas de extrema pobreza monetária no período de 2019 foram Caazapá (9.4%), San Pedro (8.3%), e Itapúa (6%). Da mesma forma, os departamentos com taxas de pobreza mais elevadas foram Caaguazú (31.8), San Pedro (29%) e Caazapá (26.5%). Em contrapartida, os departamentos com menores níveis de extrema pobreza foram: a capital Assunção (0.3%) e Central (0.8%). Por conseguinte, os mesmos departamentos apresentaram a taxas de pobreza mais baixas, 12.3% e 12.2% respectivamente (DGEEC, 2020).

#### b. Resultados econométricos

Nesta subseção, são apresentados os resultados da estimação do modelo Probit Bivariado (biprobit), vide Tabela 1, abaixo, com o intuito de identificar diferentes fatores condicionantes da decisão das crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos de idade entre trabalhar (primeira coluna) e estudar (segunda coluna) no Paraguai em 2019. Além disso, são apresentados os efeitos marginais dessas variáveis, em termos percentuais, sobre cada decisão conjunta de estudar e/ou trabalhar (colunas 3 a 6). Cabe ainda salientar que se optou por interpretar somente os resultados que se revelaram estatisticamente significativos.

Inicialmente, é importante analisar o coeficiente *rho* ( $\rho = -0.2784$ ) gerado a partir da estimação do modelo, que mede a correlação entre os termos de erro das duas equações. O valor do coeficiente foi significativo e negativo para o modelo geral, indicando que há in-

terdependência entre as decisões de trabalho e estudo infanto-juvenil. Assim, se justifica a escolha do modelo Biprobit para estimar os resultados.

A partir dos resultados da supracitada Tabela 1, no que concerne variável foco do presente estudo (*Tekoporã*), que indica se a família é beneficiária do programa de transferência monetária condicional, verifica-se que esta foi significativa a 1% tanto para a decisão de trabalho como para a de frequência escolar das crianças e adolescentes (para fins de simplificação, desde agora só crianças) no Paraguai. Assim, se a família recebe renda proveniente do Programa *Tekoporã*, a criança possui menor probabilidade de participar do mercado laboral e maiores chances de frequentar a escola. Os efeitos marginais, também estatisticamente significativos a 1%, denotam que o Programa diminui as chances de que as crianças só trabalhem, estudem e trabalhem, e não realizem nenhuma dessas atividades, além de elevar a frequência à escola. Tais resultados, que foram correspondentes ao esperado, podem ser atribuídos às condicionalidades do programa na medida em que se exige a presença das crianças e adolescentes na escola como condição para que as famílias possam receber o benefício (G. S. Araújo *et al.*, 2010).

**Tabela 1**  
**Estimación do modelo Probit Bivariado e seus efeitos marginais sobre a**  
**decisão de ocupação das crianças e adolescentes no Paraguai em 2019**

Variáveis	Decisão de trabalhar	Decisão de estudar	dy/dx - Nem Nem	dy/dx - Só trabalha	dy/dx - Trab. e Est.	dy/dx - Só estuda
menino	0.6410*	-0.0954**	-0.0015 <sup>NS</sup>	0.0089*	0.1050*	-0.1123*
	(0.0397)	(0.0460)	(0.0028)	(0.0012)	(0.0062)	(0.0071)
idade_crianca	0.2516*	-0.3118*	0.0160*	0.0080*	0.0367*	-0.0607*
	(0.0093)	(0.0140)	(0.0009)	(0.0007)	(0.0015)	(0.0017)
lingua_crianca	0.3458*	-0.4549*	0.0236*	0.0114*	0.0500*	-0.0851*
	(0.0468)	(0.0602)	(0.0037)	(0.0014)	(0.0077)	(0.0091)
homem_chefe	-5.9688*	-0.5098 <sup>NS</sup>	0.0990**	-0.0598*	-1.0004*	0.9611*
	(0.1366)	(0.7518)	(0.0464)	(0.0135)	(0.0404)	(0.0577)
chefe_ocupado	11.7990*	-0.3063 <sup>NS</sup>	-0.1161**	0.1397*	1.9560*	-1.9796*
	(0.1788)	(0.8200)	(0.0512)	(0.0187)	(0.0678)	(0.0817)
num_pes_dom	0.0133 <sup>NS</sup>	-0.0691*	0.0040*	0.0013*	0.0011 <sup>NS</sup>	-0.0064*
	(0.0091)	(0.0113)	(0.0007)	(0.0002)	(0.0015)	(0.0017)
urbano	-0.1871*	0.2529*	-0.0132*	-0.0063*	-0.0270*	0.0464*
	(0.0460)	(0.0560)	(0.0034)	(0.0012)	(0.0076)	(0.0088)
tekopora	-4.4885*	3.2862*	-0.1480*	-0.1049*	-0.6923*	0.9453*
	(0.1848)	(0.2171)	(0.0174)	(0.0115)	(0.0380)	(0.0513)
Concepción	0.5612*	-0.2973 <sup>NS</sup>	0.0116 <sup>NS</sup>	0.0113*	0.0884*	-0.1113*
	(0.1535)	(0.1962)	(0.0121)	(0.0038)	(0.0257)	(0.0277)
San Pedro	0.4996*	-0.3497***	0.0155 <sup>NS</sup>	0.0114*	0.0773*	-0.1042*
	(0.1429)	(0.1838)	(0.0112)	(0.0036)	(0.0238)	(0.0261)
Cordillera	0.2657*	0.0963 <sup>NS</sup>	-0.0089 <sup>NS</sup>	0.0015 <sup>NS</sup>	0.0457***	-0.0383 <sup>NS</sup>
	(0.1535)	(0.2038)	(0.0125)	(0.0038)	(0.0257)	(0.0282)
Guairá	0.6883*	-0.4151**	0.0173 <sup>NS</sup>	0.0146*	0.1076*	-0.1396*
	(0.1554)	(0.1984)	(0.0122)	(0.0039)	(0.0260)	(0.0282)
Caaguazú	0.5326***	-0.4010**	0.0182 <sup>NS</sup>	0.0126*	0.0820*	-0.1128*
	(0.1447)	(0.1826)	(0.0112)	(0.0036)	(0.0242)	(0.0262)
Caazapá	0.6089*	-0.2871 <sup>NS</sup>	0.0105 <sup>NS</sup>	0.0116*	0.0965*	-0.1186*
	(0.1476)	(0.1946)	(0.0120)	(0.0037)	(0.0247)	(0.0268)
Itapúa	0.4920*	-0.4963*	0.0245**	0.0137*	0.0737*	-0.1119*
	(0.1388)	(0.1773)	(0.0109)	(0.0035)	(0.0232)	(0.0251)
Misiones	0.3296*	0.0674 <sup>NS</sup>	-0.0078 <sup>NS</sup>	0.0027 <sup>NS</sup>	0.0559**	-0.0507***
	(0.1566)	(0.2177)	(0.0133)	(0.0040)	(0.0261)	(0.0294)

Paraguari	0.2872*	0.1783 <sup>NS</sup>	-0.0141 <sup>NS</sup>	0.0004 <sup>NS</sup>	0.0506***	-0.0369 <sup>NS</sup>
	(0.1683)	(0.2289)	(0.0140)	(0.0043)	(0.0280)	(0.0317)
Alto Paraná	0.3951*	-0.5367*	0.0280*	0.0133*	0.0569**	-0.0982*
	(0.1350)	(0.1729)	(0.0107)	(0.0034)	(0.0226)	(0.0243)
Central	0.1712 <sup>NS</sup>	-0.2412 <sup>NS</sup>	0.0127 <sup>NS</sup>	0.0059***	0.0245 <sup>NS</sup>	-0.0431***
	(0.1350)	(0.1752)	(0.0108)	(0.0033)	(0.0227)	(0.0244)
Ñeembucú	0.1983 <sup>NS</sup>	-0.0933 <sup>NS</sup>	0.0034 <sup>NS</sup>	0.0038 <sup>NS</sup>	0.0314 <sup>NS</sup>	-0.0386 <sup>NS</sup>
	(0.1892)	(0.2731)	(0.0165)	(0.0052)	(0.0312)	(0.0370)
Amambay	0.7273*	-0.5483*	0.0249**	0.0173*	0.1119*	-0.1541*
	(0.1537)	(0.1950)	(0.0120)	(0.0039)	(0.0257)	(0.0277)
Canindeyú	0.6571*	-0.3939**	0.0164 <sup>NS</sup>	0.0139*	0.1028*	-0.1331*
	(0.1437)	(0.1853)	(0.0114)	(0.0036)	(0.0240)	(0.0259)
Pte. Hayes	0.0890 <sup>NS</sup>	-0.1887 <sup>NS</sup>	0.0104 <sup>NS</sup>	0.0041 <sup>NS</sup>	0.0117 <sup>NS</sup>	-0.0262 <sup>NS</sup>
	(0.1832)	(0.2186)	(0.0133)	(0.0043)	(0.0304)	(0.0341)
Constante	-5.5554*	6.8404*				
	(0.2060)	(0.2809)				
athrho	-0.2859*	(0.0325)				
rho	-0.2784*	(0.0300)				
Observações			8308			

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da EPHC (2019).

**Nota:** \* significativo a 1%. \*\* significativo a 5%. \*\*\* significativo a 10%. Erros-padrão entre parêntese ().

Da mesma forma, o Programa TMC *Avance-mos* da Costa Rica teve impacto positivo sobre a reinserção e negativo sobre a deserção dos alunos do sistema educacional (Mata & Hernández, 2015). Forero-Quiroga (2006) também demonstrou que o Programa *Familias en Acción* conseguiu reduzir a inatividade (não estudam nem trabalham), além de aumentar a frequência escolar das crianças beneficiárias do programa de TMC, embora também tenha apresentado efeito positivo sobre o fato de as crianças combinarem ambas as atividades (trabalho e estudo), assim como também elevou a proporção de crianças que só trabalham. Do mesmo modo, G. S. Araújo *et al.*, (2010) evidenciaram que o Programa Bolsa Família do Brasil teve impacto negativo sobre a proporção de crianças que nem trabalham ou estudam, enquanto a proporção de crianças que apenas

estudam apresentou aumento entre as famílias beneficiárias.

Dos trabalhos realizados no Paraguai que analisaram os efeitos do Programa *Tekoporá*, os resultados são, no geral, similares. Segundo a análise do Ministerio de Hacienda (2016), os achados sugerem que o Programa *Tekoporá* teve efeito positivo sobre a taxa de matrículas, além de diminuir a deserção e repetência escolar das crianças. Além disso, o Programa elevou a porcentagem de exames pré-natais e a taxa de mortalidade materna caiu nos municípios onde ele foi implementado em relação aos municípios não contemplados. Nessa linha, González-Delgado (2015) indicou que o Programa *Tekoporá* contribui na formação de capital humano, uma vez que os beneficiários incrementam a frequência escolar em compa-

ração aos não beneficiários, mas o impacto só é significativo para a educação básica.

Além disso, observa-se que se a criança é do sexo masculino, esta tem mais chances de participar do mercado laboral ao invés de frequentar a escola a um nível de significância de 1% e 5% respectivamente. Tal resultado também é observado quando são analisados os efeitos marginais, onde a probabilidade de só trabalhar, estudar e trabalhar aumenta se a criança é do gênero masculino. Em contrapartida, a probabilidade de só frequentar a instituição de ensino diminui para os meninos. Da mesma forma, Muñoz-Alvarado (2016) estabeleceram que as mulheres têm menor probabilidade de abandonar seus estudos em relação aos homens. Resultados similares foram encontrados por Guimarães & Lima (2018), que demonstram que alunos do sexo masculino são mais propensos ao abandono escolar. De qualquer forma, deve-se considerar que muitas meninas se envolvem com atividades domésticas dentro e fora do lar, sendo muitas destas invisibilizadas (Pérez-Medina & Ocampo-Pedraza, 2016).

A idade é outro fator chave para a criança estar alocada ou não no mercado de trabalho. Nesse sentido, à medida que o indivíduo fica mais velho, tem suas chances de frequentar a escola reduzidas. Assim, os efeitos marginais demonstram que um ano adicional aumenta a probabilidade de que as crianças estudem e trabalhem, só trabalhem e que não executem nenhuma dessas atividades; e contrariamente diminui as chances de que elas frequentem a escola. Efetivamente, Tovar *et al.* (2015) indicam que à medida que aumenta a idade, também é elevada a probabilidade de que a criança realize atividades laborais, independentemente se ela estuda ou não. Além disso, Machado & Oliveira (2014) concluíram que a idade está diretamente relacionada com a incidência de trabalho infantil no Rio Grande do Sul, Brasil. Resultados semelhantes foram obtidos por (Cacciamali *et al.*, 2010).

Além disso, se a criança fala somente a língua nativa indígena *guaraní* apresenta menor probabilidade de estudar e mais chances de trabalhar, o que é evidenciado pelos efeitos marginais. Então, as chances de não trabalhar nem estudar, assim como só trabalhar, estudar e trabalhar são mais elevadas se a criança só fala *guaraní*. Resultados similares foram encontrados no estudo da EANA (2011), ou seja, crianças que falam somente a língua *guaraní* possuem maior probabilidade de estarem alocadas em atividades laborais. Nesse sentido, o Paraguai é um país bilíngue, o que pode ser um fator diferencial com relação a algumas características ou comportamentos das pessoas em determinados setores. Logo, a língua falada influencia significativamente o trabalho infantil e a assistência escolar (OIT & DGEEC, 2013). O fato de a criança falar somente *guaraní* pode causar sua deserção escolar, já que o estudante não se sente identificado com a realidade social e cultural do local onde está inserido (Peroni-Franco, 2017).

Por outro lado, se o chefe de família é do gênero masculino a probabilidade de a criança estar alocada no mercado laboral diminui. Consequentemente, os efeitos marginais indicam que a presença do chefe de família masculino no lar eleva as chances de que a criança somente esteja estudando e diminui as probabilidades de que elas trabalhem e estudem, assim como só trabalhem. Nesse sentido, Cacciamali *et al.*, (2010) assinalam que o fato de o chefe de família ser do sexo masculino age em sentido contrário ao fenômeno de trabalho infantil. Da mesma forma, Mesquita (2015) aponta que as famílias chefiadas por mulheres afetam negativamente o bem estar das crianças, ou seja, aumenta o risco de trabalho infantil. Isso ocorre devido ao fato de que no geral o salário feminino é inferior ao masculino, ou seja, as mulheres trabalhando a mesma quantidade de horas, com similares anos de educação e experiência laboral, recebem menores rendimentos em relação aos homens (Penha *et*

al., 2021). Assim, a discriminação salarial por gênero pode influir na alocação das crianças no trabalho infantil para compensar a escassez de rendimentos familiares.

Contrariamente do que é estabelecido pela literatura, a variável chefe\_ocupado apresentou impacto positivo sobre a probabilidade de que as crianças trabalhem. Isso significa que se o chefe de família está ocupado, as chances de que a criança trabalhe aumentam. Os efeitos marginais demonstram que o fato de o chefe estar ocupado eleva a probabilidade de que as crianças só trabalhem, estudem e trabalhem, além de reduzir as chances de que elas só estudem e não realizem nenhuma atividade. Segundo Cacciamali *et al.*, (2010), a probabilidade de incidência de trabalho infantil é maior se o chefe do domicílio está ocupado informalmente. Nesse sentido, segundo o Relatório do Banco Mundial (2019), o Paraguai se situa entre os países com o maior nível de emprego informal entre as economias de rendimento médio alto, apresentando uma taxa de 71% de informalidade. Desse modo, a elevada taxa de informalidade da economia paraguaia gera desigualdade e prejudica a capacidade do Estado em redistribuir os rendimentos e orientar a transformação estrutural da economia. Da mesma forma, o emprego informal limita a cobertura da segurança social dos trabalhadores (OCDE, 2018).

No que tange a variável que indica a quantidade de pessoas nos domicílios (num\_pes\_dom), seu coeficiente denota que à medida que aumenta um filho no domicílio, a probabilidade de que as crianças estejam estudando diminui. Os efeitos marginais reforçam esse resultado, já que as chances de que as crianças estejam somente estudando se reduzem. Concomitantemente, a probabilidade de que elas só trabalhem ou não realizem nenhuma das atividades aumenta. Esse resultado vai ao encontro daquele encontrado por Tovar *et al.* (2015), onde fora constatado que famílias com maior número de filhos aumentam a probabilidade

de que as crianças sejam enviadas para o trabalho, independentemente de combinarem esta atividade com o estudo ou não; além de reduzir a probabilidade de que as crianças estudem exclusivamente. Nessa mesma linha, o estudo de Orraca (2014), que objetiva analisar as causas do trabalho infantil no México, denota que ter um número maior de filhos está associado com menor probabilidade de assistência escolar e maior participação no mercado laboral das crianças. Este resultado reflete o fato de que famílias com maior quantidade de membros no lar tendem a ser mais pobres, além de enfrentarem maiores restrições econômicas.

Outra constatação referente ao modelo estimado é a de que residir na área urbana é um fator importante para reduzir o trabalho infantil e aumentar a escolaridade das crianças. Assim, os efeitos marginais indicaram que morar na área urbana diminuiu a probabilidade de que as crianças não estudem nem trabalhem, só trabalhem, e estudem e trabalhem, mas elevam as chances de que elas só estudem. O fator locacional também se mostrou um importante determinante do trabalho infantil no estudo de Pérez-Medina & Ocampo-Pedraza (2016). Os autores demonstraram que se a família reside na zona rural, a probabilidade de que a criança desenvolva alguma atividade laboral aumenta. No Paraguai, as famílias que possuem crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade que se dedicam a agricultura familiar caracterizam-se por serem numerosas; com baixo nível de instrução; com menores níveis de rendimentos relativos dos pais; por utilizarem geralmente a mão-de-obra familiar nas atividades agrícolas; além de se dedicarem estritamente a produção de produtos para subsistência (OIT & DGEEC, 2016).

A inclusão das variáveis *dummies* na estimação teve como objetivo captar a heterogeneidade não observada entre os departamentos sobre a ocorrência do fenômeno (Machado & Oliveira, 2014). Em relação às variáveis de localização, nem todas foram estatisticamente

significativas. Isso pode dever-se ao fato de que o trabalho infantil não apresenta uma concentração específica em certos departamentos (Pérez-Medina & Ocampo-Pedraza, 2016).

Por fim, no referido às *dummies* referentes aos departamentos, observa-se que os coeficientes foram significativos para a decisão de trabalhar para a maioria deles. Seguindo as estatísticas descritivas, considerou-se como departamento de referência a capital do país, Assunção, por apresentar menores taxas de trabalho infanto-juvenil. Os resultados assinalam marcada diferença entre Assunção e os demais departamentos analisados. Assim, conclui-se que os demais departamentos incluídos na amostra apresentam maior probabilidade de realização de trabalho infantil em relação a Assunção.

### c. Discussão

Para melhor compreensão dos resultados apresentados na subseção anterior, é necessário conhecer o contexto socioeconômico das crianças e adolescentes paraguaios. Assim, será possível compreender os fatores que influenciam a decisão das famílias em alocar seus filhos na escola e/ou em atividades laborais no país. É importante salientar que o trabalho infantil no Paraguai está relacionado a aspectos econômicos, demográficos e culturais. Nesse sentido, o país apresenta uma estrutura populacional primordialmente jovem, com grande percentagem de pessoas menores de 18 anos devido às elevadas taxas de fecundidade (OIT & DGEEC, 2016).

Além disso, a estrutura do sistema educacional paraguaio é composta pela Educação Escolar Básica (EEB) para crianças de 6 a 14 anos, aproximadamente; e o Ensino Médio para adolescentes de 15 a 17 anos, aproximadamente. Os resultados da EANA (2011) indicam que a frequência escolar diminui à medida que avançam os níveis de estudo, chegando inclusive a valores abaixo de 70% para adolescentes residentes em zonas rurais. Isso

significa que 3 em cada 10 adolescentes em zonas rurais e 1 em zonas urbanas do Paraguai não frequentam a escola (OIT & DGEEC, 2013).

Com relação à deserção ou ausência escolar no país, existem diversos fatores que geram esta problemática, tais como institucionais, socioculturais, familiares, bem como as percepções dos adolescentes sobre suas expectativas educacionais, profissionais e existenciais. No entanto, a principal causa do abandono escolar precoce é o trabalho infantil remunerado e não remunerado, tanto no setor rural como no urbano. No caso das adolescentes do ensino médio, a gravidez precoce age como outro determinante da deserção escolar (Peralta *et al.*, 2010).

Entre outros fatores relacionados aos maus resultados em termos educacionais no país tem-se a escassa oferta educacional; o elevado custo do material escolar; o cansaço de muitas crianças e adolescentes por ter que trabalhar antes ou depois de assistir as aulas; falar *guaraní* como principal língua; o relacionamento dos estudantes com seu ambiente caracterizado pela violência; o clima familiar negativo, com lares onde existe instabilidade, que repercute no rendimento escolar; a deficiente infraestrutura educacional (móveis, laboratórios de ciência, sala de informática, bibliotecas, restaurantes); o fato de os familiares se dedicarem em sua grande maioria a empregos e ofícios que não requerem formação acadêmica; o desinteresse dos jovens pelos seus estudos associado a impossibilidade de estabelecer um vínculo entre o que se estuda e a realidade (OIT & DGEEC, 2016; Peralta *et al.*, 2010; Peroni-Franco, 2017).

Por outro lado, segundo os resultados da EANA (2011), as razões pelas quais crianças e adolescentes de 10 a 17 anos realizam alguma atividade laboral são as seguintes: 34,1% responderam que desejam trabalhar; outros 27,3% disseram que trabalham para ajudar com as despesas do lar ou alguma dívida fa-

miliar; e outros 14,6% trabalham para ter seu próprio dinheiro. Em menores escalas, descobriu-se que 7,5% e 7,3% trabalham para ter um ofício ou para pagar seus estudos, respectivamente, enquanto que os 9,1% restantes trabalham por outras razões (OIT & DGEEC, 2013).

Em relação à quantidade de horas dedicadas pelas crianças ou adolescentes ao trabalho infantil, seja em ocupação principal ou secundária, se evidencia que são empregadas 21,7 horas semanais, em média, ou 3,1 horas em média por dia. A intensidade dos dias dos meninos e adolescentes do sexo masculino é maior em relação às meninas e adolescentes mulheres. Nesse sentido, para eles, a semana de trabalho é composta por 23,1 horas em média, enquanto as meninas e adolescentes do sexo feminino possuem uma média de 18,9 horas semanais trabalhadas. Ainda, à medida que a criança envelhece, aumenta a média de horas que ela trabalha. Logo, o grupo de 5 a 9 anos trabalha em média 10,8 horas semanais; o seguinte grupo, de 10 a 13 anos de idade, apresenta um ligeiro aumento (em média, 14,6 horas por semana); enquanto os adolescentes de 14 a 17 anos duplicam o número de horas em relação ao grupo anterior e trabalham 28 horas por semana (em média), ou 4 horas diárias, considerando os sete dias da semana (OIT & DGEEC, 2013).

No que tange as tarefas domésticas, mais de 66% das crianças e adolescentes realizam esta atividade dentro e fora de casa. Contrariamente em relação a outras atividades econômicas onde a participação masculina é superior, neste caso são as meninas que realizam primordialmente tal ofício. Especificamente, um fenômeno muito comum no Paraguai é o *criadazgo*, onde uma família cede seu filho/a terceiros para que lhe seja proporcionada educação e manutenção, em troca de que a criança realize tarefas domésticas não remuneradas (Arce *et al.*, 2019). Muitas destas crianças encontram-se em situação de servidão domésti-

ca, são vítimas de violência e de abusos, além de vulnerabilidade ao tráfico para fins sexuais (Bureau of International Labor Affairs, 2019).

Cabe ainda salientar que além das consequências sobre o nível educacional, o fenômeno do trabalho infantil também afeta a saúde das crianças, causando-lhes acidentes, doenças, intoxicações, lesões ou agressões, com impactos que perduram no tempo, tem consequências inclusive sobre seu pleno desenvolvimento. No caso das crianças e adolescentes das zonas rurais, o trabalho não está necessariamente ligado a agricultura familiar. Portanto, na maior parte do tempo, o trabalho é desenvolvido ao ar livre, ficando assim a criança exposta às condições climáticas. Além disso, nas zonas rurais, os indivíduos têm que percorrer maiores distâncias para ter acesso aos serviços de saúde em comparação às zonas urbanas (OIT & DGEEC, 2016).

Outro risco que sofrem as crianças e adolescentes alocadas no mercado de trabalho é relativo à violência laboral. Este tipo de violência se refere àquela exercida sobre a criança de forma direta através de atos, comentários, proposições ou comportamentos com conotação sexual ou não, que possam ameaçar o bem-estar físico e psicológico das mesmas (OIT & DGEEC, 2013; Peralta *et al.*, 2010).

Desse modo, é possível concluir que o trabalho infantil é um fenômeno complexo, produto da interação de problemas econômicos, sociais e culturais de um país e com consequências para a saúde e nível educacional das crianças, que perduram no tempo (OIT & DGEEC, 2013). Meninas, meninos e adolescentes alocados no mercado laboral devem resignar-se a não frequentar a escola, brincar ou descansar, por ter que assumir a responsabilidade de realizar tarefas inadequadas para sua idade, expondo seu desenvolvimento integral. É possível ressaltar ainda que as consequências do trabalho infantil evidenciam-se no âmbito educacional a partir do abandono escolar ou baixo rendimento acadêmico, além das conse-

quências sobre o estado de saúde devido principalmente a acidentes, doenças, intoxicações e lesões causados no lugar de trabalho (OIT & DGEEC, 2016).

### Considerações finais

O trabalho infantil é um fenômeno que afeta todos os países em desenvolvimento sem distinção, sendo um problema ligado a pobreza e à desigualdade de rendimentos das nações. Nesse sentido, os pais que não possuem recursos necessários para satisfazer as necessidades básicas familiares recorrem a esta prática para subsistir. Por conseguinte, as famílias que estão abaixo da linha da pobreza extrema têm maior incidência de trabalho infantil, que possui diversas consequências sobre o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Neste sentido, as crianças devem dividir o seu tempo entre frequentar a escola e participar de atividades laborais remunerada ou não, e consequentemente se privam de adquirir habilidades e conhecimentos que lhes permitiria obter um trabalho mais bem remunerado no futuro e, assim, romper o círculo intergeracional de pobreza. Além disso, a inserção precoce de crianças no mercado de trabalho pode afetar o estado de saúde e o bem-estar geral delas, uma vez que estão expostas a múltiplos ofícios com elevado grau de periculosidade.

Com a finalidade de romper o círculo intergeracional da pobreza em vários países da América Latina e do mundo foram implementados os programas sociais de transferências monetárias. Estes programas de transferências dividem-se em duas classes: os programas TMnC, que se caracterizam por não impor sanções por seu descumprimento; e os programas de TMC, que impõem regras aos pais para que sejam beneficiários. Entre os requisitos dos programas TMC figuram a obrigação dos pais em enviar seus filhos à escola, assim como realizar exames médicos regulares e receber as vacinas necessárias.

No geral, os programas de transferências monetárias condicionais conseguiram reduzir as taxas de pobreza, bem como aumentar a frequência escolar das crianças e adolescentes na América Latina. Essas experiências bem-sucedidas em outros países da região resultaram na implementação do Programa *Tekoporã* no Paraguai em 2005. Nesse sentido, o *Tekoporã* é um programa social orientado para a proteção e promoção das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. Nessa perspectiva, seu objetivo principal é melhorar a qualidade de vida dos cidadãos através do acesso a saúde, alimentação e educação, a fim de reduzir a transmissão intergeracional da pobreza.

Assim, considerando o exposto anteriormente, este trabalho teve como objetivo central avaliar o efeito do programa de transferências monetárias condicional *Tekoporã* sobre a probabilidade de ocorrência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai utilizando os dados da *Encuesta Permanente de Hogares Continua* (EPHC) de 2019. Para tal, foi utilizado um modelo Probit Bivariado (Biprobit), que permite estimar conjuntamente a influência do Programa sobre a incidência de trabalho infantil e frequência escolar de crianças e adolescentes paraguaios.

Os principais resultados demonstraram que o Programa *Tekoporã* eleva a probabilidade de que as crianças e adolescentes das famílias beneficiárias frequentem a escola e diminui as chances de que eles trabalhem. Assim, o Programa cumpre um dos seus objetivos estabelecidos em seu manual operacional, que é o envio dos filhos à escola. Por outro lado, apesar de o Programa não ter como objetivo central reduzir o trabalho infantil, os resultados demonstram que *Tekoporã* consegue minorá-lo. Nesse caso, o Programa, especificamente, diminui a probabilidade de que as crianças e adolescentes só trabalhem, trabalhem e estudam, e nem estudem nem trabalhem.

Finalmente, a partir dos resultados, é importante destacar a importância das condicio-

nalidades dos programas sociais de transferência de renda, particularmente no que se refere à frequência escolar. No caso do Programa Tekoporá e de grande parte dos demais programas, deve haver maior atenção e esforços nas zonas rurais dos países, que é geralmente onde o fenômeno do trabalho infantil se intensifica, gerando mais prejuízos ao desenvolvimento infanto-juvenil integral.

## Referencias bibliográficas

- Alderman, H., Behrman, J. R., & Tasneem, A. (2019). The Contribution of Increased Equity to the Estimated Social Benefits from a Transfer Program: An Illustration from PROGRESA/Oportunidades. *The World Bank Economic Review*. 33(3), 535-550.
- Araújo, A. A. de, Gomes, M. F. M., & Lima, J. E. (2014). Influência do Programa Bolsa Família na redução do trabalho infantil: evidências para o Nordeste brasileiro. *Rev. Econ. NE*. 45(3), 33-45.
- Araújo, G. S., Ribeiro, R., & Neder, H. D. (2010). Impactos do Programa Bolsa Família sobre o Trabalho de Crianças e Adolescentes Residentes na Área Urbana em 2006. *Economia*. 11(4), 57-102.
- Arce, L., Rojas, G., Torales, J., & Laconich, M. (2019). *Paraguay y la Unión Europea. SGP+ y el Trabajo Infantil Peligroso en Paraguay*. <http://www.cadep.org.py/uploads/2018/08/SGP-y-el-Trabajo-Infantil-en-Paraguay.pdf>
- Banco Mundial. (2019). *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1328-3>
- Blofield, M. (2019). The Politics of Social Policies in Latin America. *Latin American Research Review*. 54(4), 1056-1064.
- Bruno, S. & Osorio, A. (2015). *La pobreza infantil multidimensional en Paraguay*. <https://www.unicef.org/paraguay/sites/unicef.org.paraguay/files/2019-02/unicefpy-pobrezamultidimensional.pdf>
- Bureau of International Labor Affairs. (2019). *2018 Findings on the Worst Forms of Child Labor: Paraguay*. [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2018/Paraguay.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2018/Paraguay.pdf)
- Cacciamali, M. C., Tatei, F. & Batista, N. F. (2010). Impacts of the Bolsa Família program on child labor and school attendance. *Revista de Economía Contemporânea*. 14(2), 269-301.
- Canelas, C. & Niño-Zarazúa, M. (2019). Schooling and Labor Market Impacts of Bolivia's *Bono Juancito Pinto* Program. *Population and Development Review*. 45(S1), 155-179.
- Cunha, M. S. & Vasconcelos, M. R. (2015). Fecundidade e participação no mercado de trabalho brasileiro. *Nova Economia*. 26(1), 179-206.
- DGEEC. (2020). *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso EPHC 2019*. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. [https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5781\\_Pobreza\\_Monetaria\\_2019\\_Boletin.pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/5781_Pobreza_Monetaria_2019_Boletin.pdf)
- Dinku, Y. (2019). The Impact of Public Works Programme on Child Labour in Ethiopia. *South African Journal of Economics*. 87(3), 283-301.
- Ferreira-Batista, N. & Cacciamali, M. C. (2012). Migração familiar, trabalho infantil e ciclo intergeracional da pobreza no estado de São Paulo. *Nova Economia*. 22(3), 515-554.
- Forero-Quiroga, M. B. (2006). Trabajo infantil en los niños y jóvenes beneficiarios del programa familias en acción: una evaluación de impacto. *Archivos de Economía*. <https://www.repositorio.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1098>
- Garicoche, J. (2015). *La lucha contra la pobreza rural en Paraguay*. <https://desarrollo.org.py/publicaciones/nota-de-politica-la-lucha-contra-la-pobreza-rural-en-paraguay/>
- González-Delgado, J. D. (2015). Contribution of the Social Program Tekoporá in the formation of Human Capital of children and adolescents that are its beneficiaries in Paraguay.

- 2005-2014. *Población y Desarrollo*. 21(41), 29-34.
- Guimarães, A. M. & Lima, A. F. R. (2018). *Determinação de fatores associados ao abandono escolar: uma análise do Ensino Médio Goiano*. <https://www.imb.go.gov.br/estudos/estudos-imb/determinacao-de-fatores-associados-ao-abandono-escolar-uma-analise-do-ensino-medio-goiano-marco-2018.html>
- Kassouf, A. L. (2007). O que conhecemos sobre o trabalho infantil? *Nova Economia*. 17(2), 323-350.
- Machado, G. C. & Oliveira, C. A. (2014). Programas de Transferência de Renda e Trabalho Infantil no Rio Grande do Sul. *Economic Analysis of Law Review*. 5(1), 99-117.
- Mata, C. & Hernández, K. (2015). Evaluación de impacto de la implementación de transferencias monetarias condicionadas para educación secundaria en Costa Rica (Avancemos). *Revista de Ciencias Económicas*. 33(1), 9.
- Mesquita, S. P. De. (2015). *Ensaio sobre Trabalho Infantil* [Universidade Federal da Paraíba Centro]. Em *Universidade Federal da Paraíba Centro*. [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/8116/2/arquivo\\_total.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/8116/2/arquivo_total.pdf)
- Meyer, S. R., Yu, G., Rieders, E. & Stark, L. (2020). Child labor, sex and mental health outcomes amongst adolescent refugees. *Journal of Adolescence*. 81, 52-60.
- Ministerio de Hacienda. (2016). *Convenio de cooperación técnica no reembolsable-programa de apoyo a la gestión del Ministerio de Hacienda en materia de política social y de empleo-atn/oc-11770-pr consultoría "evaluación de impacto de los programas Tekoporã y Abrazo"*. [http://biblioteca.mds.gov.py:8080/bitstream/handle/123456789/236/2016 MH- BID-TEKOPORA Informe final de evaluación de impacto 10 06 2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.mds.gov.py:8080/bitstream/handle/123456789/236/2016%20MH-BID-TEKOPORA%20Informe%20final%20de%20evaluación%20de%20impacto%2010%2006%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Molina Millán, T., Macours, K., Maluccio, J. A. & Tejerina, L. (2020). Experimental long-term effects of early-childhood and school-age exposure to a conditional cash transfer program. *Journal of Development Economics*. 143, 102385.
- Monte, P. A. do. (2008). Exploração do Trabalho Infantil no Brasil: Consequências e Reflexões. *Economia*. 9(3), 625-650.
- Muñoz-Alvarado, J. A. (2016). Avancemos: Efectos sobre el abandono educativo en el hogar de personas beneficiarias. *Revista Electrónica Educare*. 20(1), 1-22.
- Niño-Zarazúa, M. (2019). Welfare and Redistributive Effects of Social Assistance in the Global South. *Population and Development Review*. 45(S1), 3-22.
- OCDE. (2018). *Estudio multidimensional de Paraguay Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*. [http://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol\\_2\\_Executive\\_Summary\\_and\\_Overview\\_\(Spanish\).pdf](http://www.oecd.org/development/mdcr/countries/paraguay/Vol_2_Executive_Summary_and_Overview_(Spanish).pdf)
- OIT & DGEEC. (2013). *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011 Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)*. <https://www.deque-ni.org.py/es/userfiles/files/paraguay-informe-actividades.pdf>
- OIT & DGEEC. (2016). *Trabajo infantil y adolescente en el sector rural agrícola, pecuario, forestal y de pesca y piscicultura en Paraguay - Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes – EANA RURAL 2015*. [https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eana\\_rural2015/PUBLICACION EANA RURAL 2016 \(14.09.16\).pdf](https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eana_rural2015/PUBLICACION%20EANA%20RURAL%202016%20(14.09.16).pdf)
- Orraca, P. (2014). El trabajo infantil en México y sus causas. *Problemas del Desarrollo*. 45(178), 113-137.
- Penha, D. de L. B., Cuenca-López, A. D., & Cassuse, F. C. da C. (2021). Discriminación salarial por género en el mercado de trabajo del Paraguay: análisis del sector formal, zona metropolitana y zona fronteriza con Brasil. *Estudios económicos*. 38(76), 5-43. <https://revistas.uns.edu.ar/ee/article/view/1979/1245>

- Peralta, N., Misiego, P. & Prieto, J. (2010). *La deserción escolar en Paraguay: características que asume la educación media*. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/id/20170405050859/pdf\\_782.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/id/20170405050859/pdf_782.pdf)
- Pérez-Medina, H. R., & Ocampo-Pedraza, O. (2016). *Determinantes de la oferta de trabajo infantil y escolaridad en Colombia 2014* [Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21044/PerezMedinaHosannaReenee2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Peroni-Franco, E. (2017). *Factores que inciden en la deserción escolar de los estudiantes de tercer ciclo en Paraguay* [Pontificia Universidad Javeriana]. <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/21866>
- Santacruz, G. (2016). El trabajo infantil en Paraguay. *Población y Desarrollo*. 14(26), 73-81.
- Santander, H. & Robles, M. (2004). *Paraguay, pobreza y desigualdad de ingresos a nivel distrital*. 1-139. [http://www.ciesin.columbia.edu/repository/povmap/methods/Poverty\\_Map\\_Paraguay.pdf](http://www.ciesin.columbia.edu/repository/povmap/methods/Poverty_Map_Paraguay.pdf)
- Scarlato, M. & d'Agostino, G. (2019). The Political Dimension of Cash Transfers in Latin America and Sub-Saharan Africa: A Comparative Perspective. *Politics & Policy*. 47(6), 1125-1155.
- Secretaria de Acción Social. (2016). *Manual Operativo del Programa Tekoporá*. <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>
- Serafini, V., & Molinier, L. (2018). *Desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial*. <http://www.decidamos.org.py/fiscalidad/wp-content/uploads/2018/05/resumen-12-Desigualdades-WEB.pdf>
- Sobreira, D. B., Morais, G. A. de S., Silva, A. F. da & Costa, L. V. (2016). Trabalhar ou estudar? A influência do background familiar na ocupação das crianças no estado de Pernambuco. *V Encontro Pernambucano de Economia - Transformações da estrutura produtiva de Pernambuco*. [http://www.clickpe.com/v\\_enpe-con/arquivos/resumos/eco\\_per\\_trabalhar\\_ou\\_estudar.pdf](http://www.clickpe.com/v_enpe-con/arquivos/resumos/eco_per_trabalhar_ou_estudar.pdf)
- Tovar, L., Castillo, M. & Ureña, S. (2015). Determinantes del trabajo infantil y la escolaridad: el caso del Valle del Cauca en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cindeumz/20131114073518/art.SebastianUAbadia.pdf>
- Vacaflares, D. E. & LeSage, J. P. (2020). Spillover effects in adoption of cash transfer programs by Latin American countries. *Journal of Geographical Systems*. 22(2), 177-199.
- Villa, J. M. & Niño-Zarazúa, M. (2019). Poverty dynamics and graduation from conditional cash transfers: a transition model for Mexico's Progresa-Oportunidades-Prospera program. *Journal of Economic Inequality*. 17(2), 219-251.

# Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina.

## *Notas desde una perspectiva crítica*

*State Modernization and Public Innovation in Argentina during Cambiemos' Administration.*  
*Notes from a Critical Perspective*

Por **Claudia Jorgelina Daniel\*** y **Jimena Caravaca\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2021.

**Fecha de Aceptación:** 22 de abril de 2021.

### RESUMEN

En este artículo de investigación examinamos la concepción gerencialista del gobierno de Cambiemos a través del análisis de su política de modernización estatal a cargo del otrora Ministerio de Modernización de la Nación (en adelante, MMN). El aporte de este trabajo radica en observar la mentalidad managerial en el orden de las prácticas, es decir, al nivel de los dispositivos e instrumentos que diseñó e implementó la gestión Cambiemos con el propósito de regular la vida interna del Estado argentino. Partiendo de un enfoque pragmá-

tico, estudiamos esa cosmovisión tal como se encuentra arraigada en un repertorio de prácticas y un menú de herramientas. Procuramos develar así una serie de mecanismos que buscaron regular a los individuos, su subjetividad y sus comportamientos hacia adentro de esa organización compleja que llamamos Estado. Inscrimos esta política de modernización administrativa en un proyecto político neoliberal que buscó incidir en la relación entre individuos, Estado y sociedad. Para llevar adelante esa propuesta modernizadora, sostenemos, Cambiemos aplicó un modelo gerencial al

---

\* Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones Sociales/Instituto de Desarrollo Económico y Social. Correo electrónico: cdaniel@ides.org.ar

\*\* Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones Sociales/Instituto de Desarrollo Económico y Social. Correo electrónico: jimencaravaca@gmail.com

interior del Estado argentino. En este trabajo analizamos, por un lado, el perfil y las trayectorias de una serie de funcionarios del MMN. En segundo lugar, nos abocamos al estudio de una serie de dispositivos elaborados en el marco de algunas secretarías y subsecretarías, que buscaron oficializar como guías de acción para un estrato específico del funcionariado: los así llamados líderes del cambio. El enfoque pragmático que proponemos se apoya en el análisis de un conjunto de fuentes diversas. Se trata de una serie de documentos oficiales producidos por agencias del MMN, entre 2015 y 2018, como los manuales de inducción al Estado y de buenas prácticas, y los *Kits* de evaluación, de innovación y de gobierno abierto.

**Palabras clave:** *Modernización Estatal, Innovación Pública, Nueva Gerencia Pública, Management, Argentina.*

## ABSTRACT

In this work we examine the managerialist conception of the Cambiemos government through the analysis of its state modernization policy by the former National Ministry of Modernization (MMN by its name in Spanish). The contribution of this work lies in observing the managerial mentality in the order of practices, that is, at the level of the devices and instruments designed and implemented by Cambiemos' management in order to regulate the internal life of the Argentinian State. From a pragmatic approach, we study this worldview as it is rooted in a repertoire of practices and a menu of tools. In this way, we try to unveil a series of mechanisms that sought to regulate individuals, their subjectivity and their behaviors within the State. We inscribe this policy of administrative modernization of the State in a neoliberal political project that sought to influence the relationship between individuals, the State and society. To carry out this modernizing proposal, we maintain, Cambiemos applied a management model within the Argentine State. In

this presentation, we will analyze, on the one hand, the profile and trajectories of a series of MMN officials. In second place, we focus on the study of a series of devices elaborated within the framework of some secretaries and undersecretaries, as action guides for a specific stratum of the civil service: the so-called change leaders. The pragmatic approach that we propose in this work is based on the analysis of a set of diverse sources. These are a series of official documents produced by MMN agencies between 2015 and 2018, such as the State induction and Best Practice Manuals, and a set of tools kits for Innovation, Open Government and Evaluation.

**Keywords:** *State Modernization, Public Innovation, New Public Management, Management, Argentina.*

## Introducción

Desde finales de 2015, y durante toda la presidencia de Mauricio Macri, el Ministerio de Modernización de la Nación (en adelante, MMN), luego convertido en Secretaría, fue la autoridad de aplicación del Plan de Modernización del Estado, aprobado el 1 de marzo de 2016 (decreto 434 del Poder Ejecutivo Nacional, PEN). Desde entonces, el accionar del MMN estuvo orientado por los principios definidos en la política de transformación de las estructuras y los procedimientos del sector público de la gestión Cambiemos –asentados en varios documentos oficiales–, en pos de lo que el gobierno consideraba la construcción de un Estado simple, moderno y eficiente, focalizado en prestar servicios de calidad y orientado al ciudadano. En su diseño original, el Plan de Modernización del Estado contemplaba cinco ejes: 1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital, 2. Gestión Integral de los Recursos Humanos, 3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos, 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública y 5. País Digital.

Desde el punto de vista del gobierno, la modernización del Estado buscaba revertir há-

bitos y prácticas que asumía afianzadas en la administración pública nacional –y que, a su entender, hacían del Estado una maquinaria burocrática rígida, oscura e ineficiente–. Además, se proponía inculcar nuevas formas de gestión de lo público y modificar los códigos de la cultura organizacional de la administración pública nacional (en adelante, APN), lo que suponía incrementar la productividad de sus empleados. Desde esta perspectiva, el ingreso de gerentes y empresarios a los cargos más altos del sector público que promovió el entonces presidente Macri constituía por sí mismo una infusión de “modernidad” a la gestión estatal, dado que se entendía eran quienes estaban en condiciones de aportar una dosis de “expertise” y “eficiencia” al Estado. Sin embargo, investigaciones recientes han subrayado que, por el contrario, el involucramiento de gerentes en la administración pública trajo aparejado una serie de conflictos de intereses (Canelo y Castellani, 2016a y b). Así, el sesgo antiestatal, antipolítico y pro-mercado que le suele ser asignada a la ideología de los CEOs en la Argentina habría impregnado las políticas públicas durante la gestión Cambiemos en el PEN (2015-2019). Pero, más allá de esas cúpulas y por debajo de ellas, el MMN estaba conformado también por un núcleo de funcionarios que provenía de sectores clave de empresas o cuyas carreras profesionales mostraban pasajes por organismos internacionales o fundaciones globales, que eran portadores de lo que se ha convertido en una *lingua franca* con el mundo –el vocabulario del *New Public Management*– y estaban convencidos de las metas y herramientas que este encuadre ofrece. Su creencia en los principios de eficiencia, agilidad, productividad, aplicados a la administración pública se daba por sentada. Su compromiso con esos principios resultaba fundamental para movilizar el proceso deseado de cambio al interior del Estado. Ese cambio no era solo tecnológico, sino también cultural, y se presentaba como una “innova-

ción” en los procesos de toma de decisiones, de gestación e implementación de políticas públicas, así como en los estilos de gestión de los recursos humanos del Estado, mediante su profesionalización y “nuevas” propuestas de capacitación, premios e incentivos.

En este artículo de investigación analizamos el gobierno de Cambiemos (2015-2019) como un intento de instalar en el Estado argentino una forma de dominación managerial que es ejercida a través de toda una red de principios de acción y de técnicas organizacionales (Bruno y Didier, 2013). En la medida en que el sesgo CEOcrático del gabinete del presidente Macri fue abundantemente estudiado en los últimos años, en este trabajo nos interesa dar cuenta de la concepción gerencialista del gobierno de Cambiemos en un terreno específico como fue su política de modernización estatal. El aporte de este trabajo radica en examinar la mentalidad managerial en el orden de las prácticas, es decir, al nivel de los dispositivos e instrumentos que diseñó e implementó la gestión Cambiemos con el propósito de gobernar la vida interna del Estado. Partiendo de un enfoque pragmático, nos interesa estudiar esa cosmovisión tal como se encuentra arraigada en un conjunto de principios de acción, un repertorio de prácticas y un menú de herramientas. Procuramos develar así una serie de mecanismos que buscaron regular a los individuos, su subjetividad y sus comportamientos hacia adentro de esa organización compleja que llamamos Estado.

Algunos analistas han planteado que el manejo administrativo general del Estado del presidente Macri tuvo más bien un carácter errático, si se tienen en cuenta sus idas y vueltas respecto de la estructura estatal (movimientos transitorios en el organigrama) y sus (magros) resultados en el frente fiscal (Etchemendy, 2018). Sin embargo, creemos que es posible esclarecer algunos de sus objetivos políticos de índole más estratégica si partimos de analizar los dispositivos que movilizó la

gesta de modernización estatal que se propuso Cambiemos. En este sentido, es necesario inscribir su política de modernización administrativa del Estado en un proyecto político que buscaba reformular la relación entre individuos, Estado y sociedad, y que para ello necesitaba construir una nueva configuración estatal que implicaba el abandono paulatino de ciertas misiones del Estado (las de protección social, por ejemplo) para adoptar otras más afines a la "racionalidad neoliberal" (Laval y Dardot, 2015).

En los últimos años, las ciencias sociales han abandonado una concepción restrictiva de neoliberalismo encolumnadas detrás de la propuesta del sociólogo Loic Wacquant (2012) de desestimar la identificación del neoliberalismo con una mera política de reducción estatal, privatización de empresas públicas y búsqueda de eficiencia en el sector público, y en la medida en que observaban que las prácticas neoliberales de gobierno iban expandiéndose en las democracias liberales avanzadas y reorientando el rol de gobiernos (de distinto signo político) hasta verse convertidos en partidarios o defensores de la expansión del mercado, por sobre otros fines políticos. Para Christian Laval y Pierre Dardot (2015), el neoliberalismo es precisamente el despliegue de la lógica del mercado como lógica normativa generalizada, desde el Estado hasta lo más íntimo de la subjetividad. Según la tesis de estos autores, el neoliberalismo antes que una ideología o una política económica es una racionalidad que tiende a estructurar y organizar tanto la acción de los gobernantes como la conducta de los gobernados. En nuestro trabajo, la incorporación de una definición amplia del neoliberalismo nos permite reconocerlo, por ejemplo, en la consideración de la superioridad de la empresa privada; la racionalidad neoliberal convierte a la empresa privada en un modelo para las agencias públicas, lo que conduce a modificar el perfil "requerido" de funcionarios públicos

y los principios orientadores de los programas estatales. Asimismo, implica dejar progresivamente de lado principios afianzados en los servicios públicos como los de universalidad e igualdad. En la Argentina, la gestión de Cambiemos en el gobierno expresó el esfuerzo por universalizar el modelo de la empresa privada al interior del Estado argentino (Canelo y Castellani, 2016b; Vommaro, 2017).

Desde un punto de vista global, esta etapa de capitalismo flexible hegemónico por la financiarización del capital, tiene como característica saliente la incorporación de ciertos lenguajes y herramientas a las organizaciones públicas que hasta hace poco tiempo le eran ajenos; herramientas que no solo estuvieron vinculadas a la búsqueda de eficiencia del gasto, sino que buscaron fomentar una racionalidad competitiva en la organización de los servicios públicos y fueron aplicadas para establecer prioridades entre las acciones del sector público. Promovidas por una amplia red de organismos internacionales (BM, FMI, BID, OCDE), ONG's y fundaciones transnacionales que propagaron el encuadre de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) a escala global (López, 2005), esas herramientas fueron presentadas como respuesta a las demandas de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de las sociedades contemporáneas; sin embargo, eran a la vez portadoras y propagadoras de la normatividad práctica que caracteriza al neoliberalismo (Laval y Dardot, 2015).

En este trabajo entendemos el esfuerzo de modernización estatal de Cambiemos como una etapa de intensificación del tránsito hacia una lógica empresarial-gerencial de funcionamiento de la administración pública que tuvo origen en los años 1990, que está regida por modelos y técnicas propias del sector privado: gestión por resultados, evaluación de desempeño, estímulos individuales al rendimiento, etcétera. El proyecto modernizador de Cambiemos procuró definir los términos y valores

de una nueva cultura organizacional en el Estado basados de ahora en más en la eficiencia, la productividad, el mérito y la competencia. Buscó generar cambios tanto en las rutinas de trabajos, informatizando o aplicando tecnologías a buena parte de las tareas, como en la mentalidad de sus empleados.

El enfoque pragmático que proponemos en este trabajo se basa en el análisis de un conjunto de fuentes diversas. Por un lado, una serie de documentos oficiales producidos por agencias del MMN, entre 2015 y 2018, como los manuales de inducción al Estado y de buenas prácticas, y los *Kits* de evaluación, de innovación y de gobierno abierto. Por otro lado, nos valemos también de una base de datos construida a los fines específicos de la investigación general en la que se enmarca este trabajo<sup>1</sup> que contiene información de 192 funcionarios del MMN que ocupaban los cargos de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, director general, director, coordinador y extra-escalafonarios (con o sin rango en su resolución de designación) a principios de marzo de 2018.<sup>2</sup> Esta base de datos,

que constituye una fotografía de un momento de un ministerio que estuvo sujeto a cambios en su corta vida institucional, pero nos habilita a caracterizar su composición social, es la que nos permite identificar también el perfil específico del grupo de funcionarios que lideró la promoción de valores, estilos de gestión y herramientas propias de la ideología modernizadora de Cambiemos.

En la primera sección de este trabajo intentamos delinear el perfil específico de funcionario que resultó protagonista de la gesta modernizadora de Cambiemos, a partir de sus características sociodemográficas y sus trayectorias profesionales. La segunda sección analiza, en particular, algunas de las herramientas y los dispositivos que fueron implementados con el objeto de impulsar un cambio en la cultura organizacional del Estado. La última concluye.

## **1. Modernización e innovación al trasluz del organigrama y sus funcionarios**

A la hora de presentar al MMN, documentos oficiales describen su misión como la de “modernizar el [sector público nacional]SPN adoptando nuevas políticas de gestión, mo-

---

1 La investigación para este trabajo fue financiada con fondos del proyecto PUE-CONICET 005: *Prácticas de Estado. Un estudio de los procesos de constitución del Estado argentino en función de las demandas sociales, desde el 2001 al presente.*

2 Agradecemos la colaboración de la asistente de investigación del CIS-CONICET Gabriela Mattina en la elaboración y el análisis de esta base de datos. Esta base contempla más de cien variables referidas a las características socio-demográficas de los funcionarios del MMN (como sexo y edad), la formación académica (nivel educativo alcanzado, título de grado y posgrado, disciplina, tipo de institución educativa, etcétera), la trayectoria laboral (cargos ocupados en el sector público estatal y no estatal, el sector privado y organismos

---

supranacionales) y los vínculos asociativos (participación en ONGs, fundaciones y partidos políticos, entre otras organizaciones). La información necesaria para construir nuestra base fue recolectada en diversas fuentes online: boletines oficiales nacionales y provinciales, el sitio Infoleg.com, los perfiles de LinkedIn y currículums cargados por los propios funcionarios, perfiles en redes sociales, el sitio Buscardatos.com, sitios Web de organismos gubernamentales, empresas, universidades y organizaciones sociales. Para este artículo de investigación, seleccionamos nada más las dependencias que resultaban estratégicas en relación con nuestra pregunta puntual.

modernizando sus sistemas, desarrollando políticas de gobierno abierto y fomentando la innovación pública, a los efectos de brindar mejores servicios para los ciudadanos” (Presupuesto, 2017). Para perseguir esos objetivos de actualización tecnológica y reconversión de los modos de gestión, así como en función de priorizar la inversión en materia de innovación y gobierno abierto, el diseño del MMN contemplaba tres dependencias que resulta clave desagregar a los intereses de este trabajo. En primer lugar, la Secretaría de Modernización Administrativa (SMA) como responsable de agilizar y hacer más eficiente la gestión a través de la informatización y automatización de procesos administrativos con incorporación de tecnologías (firma digital, gestión documental electrónica, expediente electrónico, trámites a distancia, sistemas de compras y contrataciones, etcétera). Esta secretaría fue asignada por el ministro Andrés Ibarra al Lic. en Administración de Empresas Eduardo Martelli. En segundo lugar, la Secretaría de Gobierno Digital e Innovación Tecnológica (SGDIT) que buscaba mejorar la calidad de los servicios que prestan los organismos estatales y se ocupaba de desarrollar un programa de gobierno digital, sobre la premisa de que éste contribuye a la eficiencia del Estado, tomando como referencias las experiencias del Reino Unido, Canadá y Chile, a cargo de la Lic. en Sistemas María Inés Baqué. Por último, como parte del diagrama inicial del MMN, la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPGA) con dependencia directa del ministro Ibarra –y en manos de un colaborador de su gestión en la CABA, el Lic. en Periodismo Rudy Borrmann– que se encargaba de diseñar herramientas para un tipo de gestión que incorporara transparencia y participación ciudadana. En conjunto, las tres áreas abarcaban algo más de un tercio (36%) del total de funcionarios del MMN.

Ahora bien, desde la perspectiva de Cambiemos, los cambios proyectados en los pro-

cesos de gestión tenían como meta optimizar y hacer más eficiente la gestión interna del Estado. A su vez, “estas mejoras deb[ía]n ser trasladadas a los ciudadanos y (...) transformar [su] experiencia con el gobierno a partir del desarrollo de servicios digitales y la construcción de una cultura de apertura e innovación en el sector público” (Presupuesto, 2017). Por tal razón, aunque en la estructura del ministerio aparezcan como compartimentos estancos, creemos que los propósitos de estas tres dependencias se encontraban articulados entre sí, mientras compartían ciertas premisas y principios de gestión y una idea común del modelo de Estado deseable.

El fortalecimiento de la gestión e innovación pública no era un programa que, en comparación con el resto, tuviera un peso significativo en el presupuesto del MMN.<sup>3</sup> Buena parte de los recursos económicos asignados a estos proyectos provenía de un crédito otorgado por el International Bank for Reconstruction and Development (Modernization and Innovation for Better Public Services in Argentina, Proyecto BIRF P157136); un préstamo por 80.000.000 de dólares acordado en 2017 (con desembolsos desde ese año y hasta 2021) que tuvo como objetivos: a) mejorar la prestación de servicios a ciudadanos, empresas y gobierno; b) fortalecer sistemas y plataformas transversales de gestión del sector público y c) habilitar tecnologías y gestionar reformas. La presencia del organismo en el Plan de Modernización no se limitó a la financiación. Junto con el crédito se adoptaron lenguajes y herramientas que vienen siendo promovidas por el financiador como las óptimas para lograr la tan ansiada modernización estatal. Antes que entender este hecho como expresión de un so-

---

3 Según los datos del presupuesto del MMN que presentan su distribución por programas, es el que recibió proporcionalmente menos recursos del MMN durante todo el período.

metimiento lineal, encontramos aquí un punto de encuentro entre el organismo financiero y los funcionarios en representación del prestatario, y el convencimiento compartido sobre la utilidad de las herramientas promovidas. Dado que esas herramientas habían tenido ya buena acogida en la Argentina en los proyectos anteriores de modernización estatal, no se trató en sí mismo de una novedad. Ahora bien, lo que sí parece novedoso es la comunión ideológica expresa, la cosmovisión compartida entre el gobierno de Cambiemos y los organismos financieros internacionales acerca de qué hace del Estado un Estado moderno.

Para perseguir los objetivos modernizadores, Cambiemos generó una estructura de agencias, con sus respectivos funcionarios, que es claramente distinguible de otra de las grandes áreas que conforman el MMN volcada a su rol como gestor general de los recursos humanos del Estado (en el que podemos incluir a la Secretaría de Empleo Público y a la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil). Aunque no podemos entrar aquí en detalle sobre las áreas encargadas de la gestión del empleo público, si podemos decir que, frente a las extensas trayectorias de sus empleados en la APN y sus características más clásicas, en las áreas que ponemos el foco aquí (SMA, SSIPGA, SG-DIT) se destaca, por contraposición, un grupo de funcionarios “modernizadores” (o elite modernizadora), impregnados de un lenguaje *aggiornado* e internacionalizado, que comparte ciertas convicciones y principios valorativos.<sup>4</sup>

Aun cuando el MMN estaba conformado con cuadros relativamente jóvenes, dado que la edad promedio en la cartera era de 44 años, las tres dependencias que nos interesan se destacaban por contar con un funcionariado más

juvenil aun que el resto. En la SSIPGA, el promedio de edad descendía a 33 y la totalidad de sus funcionarios (11 casos) eran menores de 46 años. La SGDIT, con 18 funcionarios, mostraba un promedio de edad de 38 años, mientras 9 de cada 10 eran menores de 46 años. Finalmente, 38 años también era la media de edad de los funcionarios de la SMA (40 casos), y un 82% eran menores de 46 años. El predominio de la población masculina era una característica general del MMN, semejante al resto de las carteras del gabinete del presidente Macri, pero al interior de su estructura, la SSIPGA se destacaba por ser una de las dependencias con más presencia relativa femenina, ya que contenía un 63,6% de mujeres. Al mismo tiempo, se encontraba altamente profesionalizada, dado que contaba con mayor proporción de funcionarios con título de posgrado (66,7%) que el resto. Es cierto que el plantel del MMN, en general, mostraba un alto nivel educativo (prácticamente 9 de cada 10 funcionarios tenían formación universitaria de grado y el 43,9% poseía un diploma de posgrado) característica que –como observamos– se volvía más pronunciada en ciertas dependencias (como la SSIPGA).

Por su lado, la SMA y la SGDIT eran dependencias que sobresalían en la estructura general del MMN por la proporción de funcionarios formados en Sistemas: éstos representaban un tercio en la SMA (32,1%), donde se trataba de la carrera más elegida, y 22,2 % en la SGDIT. Sin embargo, en la SMA también había una presencia significativa de graduados en Administración de Empresas (21,4%). Tanto en el plantel de la SGDIT como en la SSIPGA, el peso de la formación universitaria en Ciencia Política y RRII era importante en términos relativos (33,3% y 44,4%, respectivamente). Aunque en la mayor parte de las dependencias del MMN la formación de grado en universidades públicas nacionales superaba a las privadas y extranjeras, en la SSIPGA (44,4%) y la SMA (48,1%) esta distribución

4 Para un panorama completo del funcionariado del MMN, véase: Caravaca, Daniel, Leonarduzzi y Mattina, 2020.

prácticamente se emparejaba o incluso las universidades privadas junto a las extranjeras llegaban a tener mayor representación que las públicas nacionales. En cuanto a la formación de posgrado, pudimos constatar que la mitad de los funcionarios de la SSIPGA, un tercio de la SGDIT y el 23% de la SMA cuenta con una maestría o diplomatura. Los títulos que resuenan en este universo de funcionarios son de dos tipos: por un lado, los posgrados en negocios, dirección de empresas, MBA o marketing; por el otro, titulaciones diversas orientadas en administración y políticas públicas.

La trayectoria laboral de los funcionarios es otro de los elementos que nos permitió retratar, de manera general, al MMN. En este sentido, observamos que tres cuartas partes del funcionariado del MMN (78,5%) contaba con experiencia en el sector público estatal. Asimismo, un 37,4% de los funcionarios del MMN alguna vez había ocupado un cargo en el Ministerio de Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ahora bien, la SGDIT se distingue en este panorama general dado que casi la mitad de su personal provenía del sector privado al momento de crearse el MMN, mientras que el 81,8% del funcionariado de la SSIPGA venía de desempeñarse en el sector estatal. De manera similar, la experiencia de trabajo inmediata anterior de 7 de cada 10 funcionarios de la SMA había sido en el sector público estatal, sin olvidar que gran parte provenía del Gobierno de la CABA (procedencia que también mostraba su peso entre quienes venían de una trayectoria estatal en las otras dos dependencias).

En cuanto a la SGDIT, alrededor de la mitad de sus funcionarios accedió al sector público estatal a partir de 2016. Esta área contaba con una fuerte presencia de funcionarios procedentes de empresas (44%) y consultoras de IT (28%). En el caso de los funcionarios de la SMA, la experiencia en empresas y consultoras de IT representaba el 32,5% y 22,5% respectivamente; un 15% se había desempeñado

en otras consultoras (de RRHH, impuestos, etcétera). Mientras que las empresas y consultoras de IT eran las que más aparecían en la SGDIT y la SMA, en la SSIPGA prevalecían, en cambio, aquellas consultoras y agencias dedicadas a marketing y publicidad. Si quisiéramos delinear un perfil del funcionariado de la SGDIT sería fundamental señalar en su carrera profesional el paso por alguna empresa de IT, cierta experiencia de trabajo en consultoras especializadas en cambio organizacional, gestión de negocios y/o gestión de experiencia del cliente y el contacto con alguna empresa ligada al Grupo Macri.

Por otra parte, entendemos que la SMA, SSIPGA y la SGDIT pueden ser consideradas expresiones cabales del "trasplante" de equipos que operó Cambiemos a la hora de acceder al PEN en diciembre de 2015, luego de dos gestiones consecutivas de Macri al frente del gobierno de la CABA (de 2007 a 2011 y de 2011 a 2015) (Canelo y Castellani, 2016b: 31). Si un tercio de los funcionarios de la SGDIT tuvo alguna experiencia previa en la gestión pública en CABA, es de destacar que tres de los seis funcionarios de mayor jerarquía, es decir, la mitad de sus referentes pasaron por el ministerio de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires. Este ministerio porteño fue cantera en una proporción similar (casi la mitad) de los funcionarios de alto rango de la SMA y de tres cuartas partes de los altos mandos de la SSIPGA. En términos generales, en las tres dependencias, en la medida que se descendía en la escala jerárquica y el área se volvía más densamente poblada, disminuía la proporción de funcionarios y funcionarias con un paso previo por el ministerio de Modernización porteño.

De las tres oficinas analizadas, la SSIPGA se destaca por el hecho de que más de dos tercios de sus funcionarios contaban con experiencia en el sector público antes de ingresar al MMN en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o local). Dos tipos de ex-

perencia o campos de desempeño profesional aparecen más que en las otras áreas y merecen cierta atención. Por un lado, casi la mitad de los funcionarios de la SSIPGA se había desempeñado en docencia o gestión universitaria, en instituciones como USAL, UTDT, UNLP, UBA, UA y Carnegie Mellon University. Por otro lado, es importante tener en cuenta la experiencia en organizaciones supranacionales, think tanks, ONGs y fundaciones, más extendida en los puestos de jerarquía más baja de la SSIPGA.<sup>5</sup> Esta presencia da cuenta de un funcionariado internacionalizado, conocedor de un lenguaje y herramientas específicas que, como veremos, se plasman tanto en la forma en la que conciben al Estado y a la administración pública como en los dispositivos con que se propusieron realizar un cambio cultural dentro de él.

---

5 Aunque ha sido un desafío recoger información acerca de la participación de los funcionarios del MMN en redes sociales, políticas y espacios asociativos y debemos ser cautelosas a la hora de analizar estos datos (dada la proporción de valores perdidos y la mengua en la calidad de los datos obtenidos) podemos señalar que la SSIPGA es una de las dependencias que hemos encontrado mayor proporción de funcionarios involucrados en organizaciones como ONGs, asociaciones civiles y fundaciones de voluntariado (36,4%), seguida por la SGDIT (27,8%). En términos cuantitativos, estamos en condiciones de destacar también la participación de los funcionarios de la SSIPGA en *think tanks* (18,2%) y de miembros de la SGDIT en partidos o movimientos políticos (22,2%). En cuanto al funcionariado de la SMA, aunque pudimos reconstruir la participación social y política de sólo un 17,5% de su personal, las ONGs y *think tanks* se presentan como los espacios más convocantes.

Ahora bien, una mirada de corte más cualitativa que atienda al seguimiento del caso —y abandone cierta pretensión generalizadora— es la que nos permite acceder a aspectos significativos mediante el análisis de las trayectorias laborales de ciertos funcionarios. Por ejemplo, vale la pena recorrer la trayectoria de quien fuera directora nacional de Innovación Cívica en el marco de la SSIPGA (2019-2020), que tuvo a su cargo el equipo que produjo los materiales que analizamos en el apartado siguiente. Ingresó al Estado en enero de 2016, recién iniciada la gestión Macri, como directora de proyectos de Laboratorio de Gobierno (LabGobAr), un equipo que dentro de la SSIPGA —liderada por Rudi Borrmann— “brinda servicios de consultoría y co-crea soluciones de política pública centradas en las personas, basadas en la evidencia y orientadas a la colaboración” (Innovación Pública [LabGobAr], 2019). Es diseñadora industrial, con formación de posgrado en política pública (FLACSO Argentina) y organizaciones sin fines de lucro (Universidad de San Andrés); y con un paso profesional por estas últimas (fue directora de Construcciones en la organización internacional TECHO). Previamente, había sido, además, directora de Innovación en Socialab, una consultora regional de innovación social, estrategia y operaciones (Socialab, 2019). Es decir, conocía y manejaba el lenguaje internacionalizado que utilizan tanto la consultoría como los organismos de escala global. Un repaso rápido por los tres sitios webs donde esta funcionaria desarrolló su vida profesional (la consultora regional, la organización sin fines de lucro de escala global y la oficina dentro del MMN) permite vislumbrar la pervenencia de cierto lenguaje común en todos ellos: se apela a la rendición de cuentas, a la innovación y a la creatividad, entre otros, como herramientas y valores capaces de ser aplicados en cualquier ámbito y de conseguir, por su intermedio, los mejores resultados. Como muestra de esto puede mencionarse que, ante

su desvinculación con el Estado dado el cambio de gestión presidencial en diciembre de 2019, se ubicó rápidamente como Diseñadora de Servicios en Globant, una compañía que se define como nativa digital, que se propone potenciar organizaciones a través de procesos de transformación digital. Esta trayectoria particular puede ser considerada un tipo de derrotero laboral que resultó atractivo al momento del reclutamiento y conformación del MMN porque lo que parece haberse valorado fueron las herramientas y el lenguaje que las personas manejaban, no el lugar en el que los mismos hubieran sido puestos en práctica hasta entonces. Es decir, pareciera que primó entonces la adhesión a una combinación de herramientas, lenguajes y prácticas que se presentan como universales, que forman parte de una suerte de cosmovisión según la cual las organizaciones sociales son equiparables, fueran pequeñas comunidades, Estados nacionales u organizaciones sociales y, por ende, las prácticas consideradas adecuadas para operar sobre ellas son las mismas. Esto supone, entre otras cuestiones, concebir al Estado como una más de las formas organizacionales posibles, anulando su especificidad. De acuerdo con el sociólogo Diego Szlechter, la simplificación de la complejidad de la noción de organización en una definición común a cualquier grupo de personas con objetivos comunes omite que “el concepto de organización se define en función del contexto histórico, el paradigma desarrollado por la comunidad académica embebida en ese contexto histórico y sus clases dominantes, que fuerzan el sentido de este concepto en pos de sus objetivos” (Szlechter, 2018: 14). Es decir, asimilar al Estado a cualquier otra organización es despojarlo de sus características esenciales, lo que significa despolitizarlo y descontextualizarlo; es en realidad un acto de carácter político que, sin embargo, queda encubierto por un vocabulario técnico y aparentemente neutral.

Quienes comparten esa cosmovisión global, es decir, quienes hablan ese idioma trans-

nacionalizado<sup>6</sup> y manejan las herramientas que consideran válidas de aplicación en diversos espacios, poseen un capital que es académico, pero sobre todo simbólico, que parece haber sido valorado por Cambiemos al momento del armado del plantel del MMN. Se trató de una apuesta por la internacionalización; la adopción de un modelo de gestión que actualmente es considerado como el válido por las gerencias tanto de los organismos internacionales como de empresas multinacionales y organizaciones de escala regional o global. Es decir, el “volver al mundo” que Cambiemos propuso como consigna implicó, también, la adopción de un lenguaje considerado como lengua franca: el de la elite multiposicionada a escala internacional. La adhesión a esta cosmovisión puede entenderse, también, como parte de la estrategia encarada por Cambiemos para abrir el diálogo y la cooperación con el mundo económico internacional.

Otra cara de la internacionalización buscada por Cambiemos se manifestó en la adhesión a rankings y el intento de convertir al país en un actor clave en el escenario de organizaciones dedicadas a gobierno abierto y datos abiertos. Como ejemplo puede mencionarse la organización a cargo del MMN de la 5ª Conferencia Internacional de Datos Abiertos en septiembre de 2018, como parte de una iniciativa en la que participaron tanto organismos internacionales (BM) como organizaciones globales (*Open Data Institute*, con sede central en el Reino Unido). En la misma línea, durante 2019 la Argentina asumió la co-

---

6 En relación con la circulación y apropiación de cierto lenguaje transnacionalizado, cabe tener en cuenta que, según arroja nuestra base de datos, el 61% de los funcionarios de las tres dependencias analizadas manejaba uno o dos idiomas, además de su lengua materna; todos ellos inglés, al que se solía sumar francés o portugués.

presidencia de *Open Government Partnership* (OGP), una “organización de reformadores dentro y fuera del gobierno, que trabaja para transformar la forma en que el gobierno sirve a sus ciudadanos” (OGP, 2019). La adhesión a estándares, redes y rankings internacionales tenía para el gobierno de Cambiemos una doble utilidad: mientras que se presentaba públicamente como una de los medios de lucha contra la corrupción –una de las banderas más cercanas a la cosmovisión política de Cambiemos y de los gobiernos identificados por García Delgado y Gradin como *neoliberalismo tardío* (2017: 18)–, se usó como medida “objetiva” de los avances que supuestamente achicaban la brecha que separaba al país del “mundo” del que se pretendía formar parte. De allí la importancia concedida en los portales oficiales a publicaciones del estilo: “La Argentina ascendió 34 puestos en el Ranking Mundial de Transparencia y Gobierno Abierto” (Innovación Pública, 3 de mayo 2017). A su vez, la adhesión a rankings y la adscripción a redes internacionales implicó tanto un condicionamiento como una apuesta política que quedaba resguardada de la crítica al verse envuelta en ropajes técnicos, sin explicitar sus supuestos. En términos de condicionamiento, como indicó una ex funcionaria del MMN en una entrevista realizada en el marco de esta investigación, las organizaciones internacionales y redes temáticas “marcan una agenda que los países tienen que seguir”. Para mostrar progresos en un *ranking*, los gobiernos deben poner en marcha las tareas que, justamente, las organizaciones que promueven esos rankings establecen como medida. Es decir, la forma estandarizada de medir termina definiendo las prioridades de la acción pública en la materia. Por otro lado, adherir a estos estándares implica desconocer las particularidades políticas de cada país cuando se admite que es posible establecer técnicamente cierto estándar a nivel global. La apuesta política, entonces, es res-

guardada en la pretendida apoliticidad de los instrumentos que promueven los *rankings*.

## 2. El camino del cambio cultural al interior del Estado

### 2.a. La importación de tecnologías de gestión

Como señaló el sociólogo Gabriel Vommaro en términos más bien generales, para Cambiemos, uno de los sentidos que tenía el ingreso de CEOs al Estado era el de impregnar la gestión de lo público de ciertos saberes, destrezas y técnicas, e incluso de una ética propia del mundo de los negocios, asumiendo que esos recursos mejorarían “naturalmente” el desempeño del accionar estatal (2017: 265). La transformación de la cultura organizacional de la administración pública requería ser encauzada mediante la aplicación de técnicas manageriales, fin para el cual estaba allí el grupo de managers que había arribado al Estado, portando un saber generalista, su destreza en movilizar y conducir procesos, y su compromiso con la aplicación de la lógica del sector privado a los problemas del sector público.

Lograr el cambio cultural en el funcionamiento de la organización estatal que pretendía Cambiemos, no descansaba ni dependía de la adopción universal de los criterios de gestión y los valores manageriales por parte del vasto conjunto de empleados públicos. Para realizar tal transformación, el MMN depositaba su confianza en “líderes del cambio”, “líderes ágiles” o “actores del cambio ágiles”, según sus distintas denominaciones en los documentos oficiales, funcionarios que encarnaran los valores “modernos” y los trasmitiesen a sus equipos de trabajo (SSIPGA, “Kit de evaluación”: 33).

Los “semáforos” o los “tableros de control” monitoreados en la jefatura de Gabinete de Ministros, pero que se hicieron extensivos a los 21 ministerios que tenía el diseño inicial del gabinete del presidente Macri, fueron

expresión de la importación de ciertas tecnologías de gestión del mundo de los negocios privados a la administración pública, apoyada, como dijimos, en el presupuesto de que gerenciar una empresa o administrar el sector público implica una misma racionalidad organizacional (Vommaro, 2017: 265).

La introducción del lenguaje y los valores gerenciales globales quedó también en evidencia desde el ángulo de la política de jerarquización del empleo público que propuso Cambiemos y que se componía de varias piezas: el acceso por concurso<sup>7</sup>; la promoción por mérito (luego de la evaluación de desempeño) y la capacitación continua en el marco de la idea de generar itinerarios formativos para cada uno de los empleados públicos. Con miras en la política de formación, mediante el Decreto 170/2017 Macri ascendió de jerarquía al INAP al nombrarlo Subsecretaría. Según declaraciones públicas del ministro Ibarra, el INAP contaba con una currícula "anticuada" y no llegaba a todas las provincias. "Sólo uno de cada 10 empleados se formaba" (*La Nación*, 25 de abril de 2017). La propuesta de Ibarra contemplaba extender la capacitación, modificar el modo de gestionarla (volcándose a dar mayor relevancia a los cursos virtuales) e introducir nuevos contenidos. Como sostiene uno de los documentos que forma parte de la capacitación de los empleados públicos, "Los proyectos desarrollados por el Estado argentino en relación al empleo público, favorecen la transformación de la cultura organizacional

revalorizando al servidor público, actualizando y desarrollando sus habilidades conductuales y humanas en un entorno de trabajo colaborativo y participativo. Ello por medio de herramientas como ser: capacitaciones y cursos en liderazgo, coaching, talleres, jornadas de integración e intercambio, encuesta de clima y de valores, etcétera". (INAP, Gestión Integral de Recursos Humanos: 9) Si bien los cursos de capacitación que el INAP ofrecía estaban orientados a toda la planta de empleados públicos, la estrategia de formación de Cambiemos tuvo como rasgo característico la introducción de un foco particular en la Alta Dirección Pública (ADP), los encargados de la conducción del Estado, a quienes apuntó a moldear su perfil. El INAP presentó una línea de cursos destinados al itinerario formativo de la ADP que se identificaba con la formación requerida para las gerencias del ámbito privado: Oratoria; Liderazgo y motivación; Estrategias para generar cambios internos; Comunicación verbal, no verbal y actitudinal; Gestión eficiente de equipos de trabajo, entre otros.<sup>8</sup> Una oferta de capacitación muy similar a una currícula tipo de las Escuelas de Negocios de las universidades privadas.

A su vez, emulando a las empresas privadas donde son una práctica habitual, el ministro Ibarra incorporó el "proceso de inducción" para el ingreso a la administración pública. La forma de denominar el proceso de ingreso al Estado, tanto como los dispositivos seleccionados para ello, muestran la pregnancia de

---

7 Según indicaba el tablero de gestión del MMN, para mayo de 2019 (a 6 meses de terminar la gestión), se había completado el 46% de la meta de concursos fijada entre enero de 2017 y diciembre de 2019 (10.499 cargos). Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Modernización, Tablero Ciudadano. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano>.

---

8 Presentación de Gonzalo Straface, Director Nacional de Formación en Políticas Públicas del Ministerio de Modernización de la Nación, sobre la gestión INAP en las XII Jornadas Nacionales del Sector Público "Nuestros aportes ante los desafíos del futuro" organizadas por el Consejo de Profesionales en Ciencias Económicas. CABA, 30, 31 de agosto y 1° de setiembre de 2017.

cierto lenguaje al interior del Estado. En esta inducción también participaba el INAP a través de cursos virtuales que se complementaban con una serie de publicaciones como la Guía del Servidor Público y la Guía de Bienvenida al Estado (resolución de la Secretaría de Gobierno de Modernización 135/2019).<sup>9</sup> El contenido normativo de estas guías es significativo y más que atribuirle la intención de moldear la conducta de quien ingresa o ya se desempeña en el sector público, su sentido radica en proyectar una identidad o construir una imagen de lo que se consideraba que el Estado debía ser. “Compromiso”, “servicio”, “integridad y transparencia”, “equipo”, “aprendizaje”, “cercanía”, “hacer la diferencia” e “innovación” son los principios y valores que eligió destacar y promocionar la Guía de Bienvenida al Estado del MMN. Por su parte, la Guía del Servidor Público, luego de presentar la normativa del régimen laboral vigente en el Estado, resumía las principales obligaciones de empleados y funcionarios públicos, establecía lo que debían o no hacer, delimitando los contornos de la “conducta ejemplar” de los “servidores públicos”. Al consagrar lo que es correcto y deseable, de algún modo buscaban guiar las prácticas cotidianas, reforzando determinadas lógicas de funcionamiento institucional y opacando otras. Las guías constituían instrumentos de ese cambio cultural que se gestionaba, desde las autoridades políticas hacia sus subordinados, apelando al compromiso individual, la honestidad y la vocación de servicio de los segundos, pero sin reconocer ni revisar las jerarquías, reordenamientos y mecanismos de

ejercicio del poder que se querían instalar en la cultura de la “nueva” administración pública.

## 2.b. La modernización como estrategia de disciplinamiento

Desde la visión del ministro Ibarra, la modernización del sector público implicaba, por un lado, una transformación material de la administración, que tenía que ver con la implementación de tecnología en la gestión diaria y los procesos rutinarios del Estado, y, por otro, una modificación tanto o más profunda, si se quiere, de tipo “espiritual” ligada a moldear la visión y las conductas de los agentes estatales. En cuanto a la actualización tecnológica, la modernización de Cambiemos implicó la ampliación del uso de instrumentos ya presentes en la administración pública como la firma digital y el expediente electrónico. Pero, la aplicación de tecnología fue valorada por la gestión de Macri como una de las claves para lograr la transformación de la “vida interna” del Estado, de las conductas y las costumbres administrativas, y de los valores con que comulgan los agentes estatales. En sus propias palabras:

las tecnologías no solo generan en sí mismas la modernización de procesos y herramientas, sino que son un potente agente cristizador del cambio cultural(...) Una vez que una tecnología ha sido implantada con éxito, y a través de ella se han formalizado nuevos procesos y prácticas de trabajo, se torna difícil retroceder, pues las organizaciones las incorporan a sus comportamientos y forma de operar. De esta forma, la gestión documental electrónica aspira a establecer un cambio de raíz en la administración pública, que implica una profunda modificación de hábitos tanto en el empleo estatal, en su forma de gestionar cualquier tipo de documento (...) como en la sociedad toda... (INAP, Gestión Documental Electrónica: 7)

La introducción de herramientas de este tipo se apoyaba también en el convencimiento de

9 En estas guías se presentan objetivos, misión y visión del área de Modernización, junto a derechos y obligaciones que corresponden a los empleados públicos. También se presenta una lista de contactos y direcciones útiles para transitar satisfactoriamente la relación laboral con el Estado.

que la tecnología, considerada ágil, transparente y neutral, venía a reemplazar los vicios de un funcionariado que hacía del contacto de los ciudadanos con el Estado “una tortura periódica” (*La Nación*, 20 de febrero de 2017). Sin embargo, la modernización de la administración pública tenía, al mismo tiempo, una faceta disciplinadora basada en el control del presentismo y la medición del rendimiento de los empleados públicos a nivel individual. El “plan integral de transformación” propuesto por Ibarra apuntó a incrementar en el Estado las capacidades de control del presentismo por medio de datos biométricos, buscó esclarecer los objetivos de todas las áreas y puso énfasis en el control del cumplimiento de esas metas. En esta línea, el gobierno elaboró un nuevo reglamento de presentismo para empleados públicos, instruyendo a cada carterista para que nombrara a un responsable del control de la asistencia. En paralelo, el MMN llevó adelante una campaña interna que, a través de carteles y piezas digitales que tendían a infantilizar al sujeto al que se dirigían (el empleado público) a través de la imagen que se proyectaba de él, remarcaba el valor positivo del presentismo: “Estar presente hace la diferencia. Por tu equipo, por vos y por todos los ciudadanos”; “Tu compromiso hace la diferencia”. Una segunda etapa de la campaña reforzaba: “No te olvides de fichar”; “Tu compromiso vale”; “Tu presencia vale”. Su valor era tanto simbólico como material, ya que, en paralelo a la valorización discursiva de la presencia del empleo público en su lugar de trabajo que circulaba al interior del Estado, el presentismo era premiado económicamente como un componente adicional del salario. Al mismo tiempo, y paradójicamente, la imagen ofrecida hacia afuera del Estado, en los medios de comunicación, era la de un empleo que aportaba poco valor, que atrasaba y que incumplía la normativa laboral. La campaña se completaba con un Manual de Buenas Prácticas de Presentismo (MBPP) que, entre otras cuestiones, presentaba a todos los

actores involucrados en el proceso de control del presentismo. Al momento de referirse a quien se dirigía, la campaña nombraba al empleado público como “Colaborador o servidor público” (ONEP, MBPP: 5). El concepto de colaborador es también heredero del repertorio que circula en el management de las grandes empresas transnacionales que tiende a la eliminación discursiva de las jerarquías, tal como destacó Diego Szlechter. La igualdad entre colaboradores, a su vez, es otra de las nociones incluidas en la campaña por el presentismo: la construcción de esta imagen igualitaria (que licua las jerarquías realmente existentes en la estructura de la organización) hace posible que se apele al compromiso, al “ponerse la camiseta” porque “todos remamos para el mismo lado” (Szlechter, 2015: 207). En cuanto a la noción de “servidor” así lo definía Ibarra públicamente: “el empleado público es un servidor público antes que un integrante de una corporación o una organización gremial” (*La Nación*, 18 de enero de 2018). El rol del empleado estatal adquiriría este sentido específico en la medida que el gobierno consideraba que la función principal del Estado era brindar servicios.

A un año de transcurrida la gestión, y vinculado a los objetivos perseguidos de mayor eficiencia y productividad de la administración pública, el ministro Ibarra aclaraba públicamente que el proceso de modernización estatal contemplaba “otorgar mejoras salariales acorde a la productividad” así como hacer más atractiva la función pública mejorando el nivel salarial, pero, sobre todo, “aplicando (...) el salario variable” (*La Nación*, 10 de diciembre de 2016). Según explicaba Ibarra, se trataba de fijar “pautas de rendimiento cuantificables, mediciones duras que, una vez obtenidas, pueden mejorar el ingreso de uno o dos sueldos suplementarios por año”. (*La Nación*, 10 de diciembre de 2016) El ministro apuntaba a incorporar en el sector público premios o plus salariales por el cumplimiento de objetivos,

idea que no era novedosa en la Argentina<sup>10</sup> (*La Nación*, 6 de febrero de 2017). En abril de 2017, la discusión sobre “productividad” y “presentismo” se introdujo en la negociación paritaria con los gremios estatales. La introducción del imperativo de eficiencia, así como el modelo del empleado productivo, formaban parte del “camino de cambio cultural en lo que es el funcionamiento del Estado” que empujaba Cambiemos (*Clarín*, 18 de abril de 2017). En los hechos, sin embargo, durante los 4 años de gestión del presidente Macri, los bonos o ingresos suplementarios se resolvieron por mecanismos más bien “tradicionales” de la política argentina: cada fin de año, la situación económica recesiva, las urgencias sociales y el riesgo de ver afectada la paz social, llevaron al presidente a decretar bonos generalizados para la administración pública, sin estar atados a una evaluación del desempeño individual y en respuesta a la demanda de los gremios.

Aun cuando caben dudas acerca de sus logros concretos, la gestión Cambiemos procuró establecer una cultura del resultado o del rendimiento individual de manera transversal a la administración pública. La evaluación de desempeño del empleado público y los indica-

dores de resultados de cada sector del Estado formaban parte de la cosmología de esa nueva cultura pública. Se apostaba al establecimiento de un “sistema de información que constantemente [diera] cuenta de su avance hacia las metas de gobierno” (INAP, Gestión por Resultados: 6). La evaluación por desempeño formaba parte de los instrumentos del repertorio modernizador y managerial que desde 2001 orientó los planes de modernización de la administración pública en la Argentina, pero que había encontrado obstáculos a su implementación. A partir de 2015, la generación de información en base a la cual evaluar el desempeño del empleado público formaba parte de las funciones del MMN como el gerente general de los recursos humanos del Estado. Al momento de implementar el plus salarial por presentismo y productividad Ibarra sostuvo: “lo que va a dar un cambio importante y que sea visible para la sociedad es que el Estado tenga objetivos. Y que, si se cumplen, tengan premio” (*Télam*, 28 de mayo de 2017). En síntesis, no se trataba solo de fijar ciertas prioridades para la acción pública, sino de fomentar ciertos principios y valores en la administración pública, en general.

La introducción de instrumentos de evaluación de la performance de los agentes estatales está encadenada a la idea de mérito individual. La noción de mérito desprende el resultado individual de las condiciones objetivas y materiales de trabajo en el sector público. Podemos decir que poner el acento en el mérito corre el centro de atención respecto de las condiciones en las que se desempeña ese/a trabajador/a público/a. El nivel salarial, disponer de los recursos necesarios para realizar la tarea, o las condiciones laborales, en general, no resultan tan importantes –en la cosmovisión de Cambiemos– como la vocación, la buena voluntad y el esfuerzo personal. La evaluación individual de desempeño es uno de los instrumentos que dispone una autoridad central para juzgar a actores dispersos y

---

10 Vale la pena recordar que a partir de la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), puesto en vigencia en 1991, se organizó en la APN un sistema de valorización de puestos jerárquicos que incluyó, entre otras cuestiones, la evaluación individual, la capacitación y la jerarquización salarial. Al respecto ver, por ejemplo, Bonifacio, 1995. Hacia el final de la década de 1990, en el proyecto de modernización del Estado impulsado en el gobierno de la Alianza por el contador Marcos Makón, también estuvo vigente la idea de premio por desempeño. Unos años más tarde, la bonificación por desempeño e incentivo por productividad aparecen reglamentados en el decreto 2098 del año 2008.

comprometerlos con un proyecto común, para orientar las conductas de una población heterogénea, como la de los empleados públicos, a través de incentivos (antes que mediante coerciones). Lo que Isabelle Bruno (2009) entiende –basándose en el filósofo Michel Foucault– como el ejercicio de una “disciplina indefinida”. Este modo de ejercicio del gobierno de las conductas (en este caso de los agentes estatales) se basa en apelar a la iniciativa individual, el compromiso personal, la autoevaluación, la responsabilización y el voluntarismo. Por un lado, opera con ciertos medios coercitivos (como los controles biométricos) que complementa, por otro, con la promesa de premios y recompensas futuras, en un contexto en que el poder adquisitivo del salario del empleado público se vio continuamente erosionado por una inflación en ascenso.<sup>11</sup> La implementación de evaluaciones es, por tanto, una apuesta de poder por parte de Cambiemos, porque esta práctica supuestamente neutra de evaluación comparativa guarda en sí efectos políticos. Primero, individualiza y resquebraja solidaridades al interior del colectivo de empleados públicos. Segundo, promueve la conformación de una organización basada en la lógica de la competencia, tal como la que podemos encontrar en el mercado. Tercero, promueve que aquello que es medible y forma parte de la evaluación, se convierta en el propósito y contenido central de la acción del empleado público.

---

11 Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la inflación anual durante la presidencia de Macri fue de 40.9% en 2016; 24.8% en 2017; 47.6% en 2018 y 53.8% en 2019. Se ha estimado que la pérdida del poder adquisitivo del salario en el mismo periodo fue, en promedio, mayor al 20%.

## 2.c. ¿Innovación o imitación? Acerca de la versatilidad de las herramientas

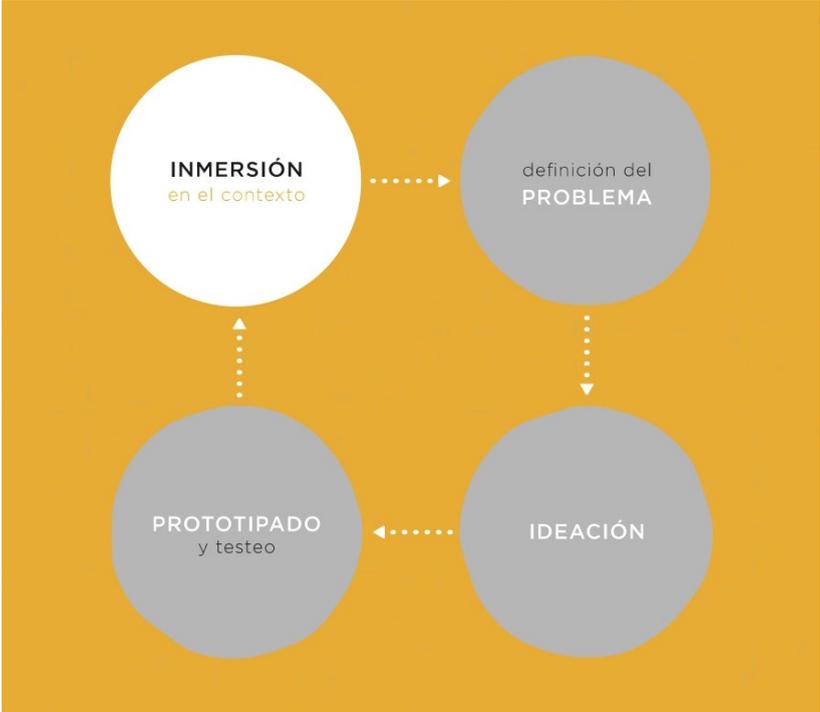
Por su parte, los *Kits* de Innovación eran presentados por la SSIPIGA como una caja de herramientas “universales” y “neutrales” aplicables a cualquier ámbito de la administración pública. A los fines de nuestra investigación, resultan interesantes en varios sentidos. En primer lugar, su batería de consejos e instrucciones reflejan una concepción de la cultura organizacional como algo pasible de ser moldeado de arriba hacia abajo (con folletos, instrucciones, manuales, etcétera). Un cambio concebido de manera verticalista en el que impera la visión de las elites políticas y técnicas (por sobre las propuestas y demandas de los empleados públicos). La administración pública se concibe además como un terreno llano, exento de conflictos o tensiones, vaciado de intereses, experiencias previas e incluso de una historia, como si el entramado estatal no estuviera atravesado por relaciones de poder. Al mismo tiempo, la “validez” y la “superioridad” adjudicadas a esas herramientas garantizaría la efectividad del cambio, por su sola introducción e incorporación al repertorio de prácticas del Estado.

En segundo lugar, la emulación de las herramientas es tan fuerte que por momentos esos documentos pierden las huellas de su procedencia (una agencia del propio Estado como es el MMN) y diluyen su identidad estatal. En los índices de estas publicaciones no hay nada que las identifique fácilmente con un documento público, ni contenido que las vincule, en particular, con su aplicación en la administración pública (Ver IMAGEN 1 y 2); lo que habilita una vez más, pero desde otro lugar, a vaciar al Estado de su historia, relaciones e impronta propias. Secciones tales como “El proceso de innovación y sus herramientas”; “Ideación: Taller creativo y generador de ideas rápidas”; “Prototipado y testeado” o “Registrando el proceso: La tabla de iteración”, entre otras, son asimilables a cualquier orga-

nización compleja, fuera pública o privada, haciéndolas indistinguibles. (SSIPGA, “Kit de Innovación”: 5) El diseño es central en los documentos; el texto es más bien escaso, priman los gráficos, diagramas y formularios estándar que intentan servir como guía para la acción. También en este sentido los *Kits* replican el lenguaje habitual del mundo gerencial a nivel internacional; un diseño moderno, colorido y entretenido, que apunta al ahorro: de tiempo de lectura, de tiempo de reuniones, de recursos materiales. Se estipulan tiempos máximos para cada momento del proceso, mientras que cuando se llega a la etapa en la que interviene la asignación de recursos económicos se repite insistentemente la pregunta acerca de la justificación de la inversión y se incluyen nociones de *management* como estructura de costos, métricas, propuesta de valor, etcétera. Lo que hacen estos *Kits* de herramientas es transportar al Estado y a las políticas públicas un lenguaje ajeno, podríamos decir, casi extranjero. Sin embargo, resulta familiar para el “líder del cambio”, aquel que llegó a la función pública

acompañando a esta gestión, que proviene del mundo privado de los negocios, de organismos, consultoras o fundaciones internacionales donde esta terminología es usual. (Boltanski y Chiapello, 2007: 114) Lo que procuran estos *Kits* es una especie de implantación de un universo de sentidos a otro. Por un lado, como ya dijimos más arriba, tal traslación responde al supuesto de que esos espacios (el mundo económico privado y el espacio internacionalizado de las elites y el del Estado) comparten en el fondo algunas características esenciales en tanto organizaciones. Por el otro, expresa una fuerte confianza en esos instrumentos y procedimientos, a los que considera útiles *per se*, capaces de lograr resultados independientemente de donde se los aplique. Pero, pese a su pretendida universalidad, las herramientas de gestión managerial rara vez tienen en consideración las necesidades diferenciales de las regiones de un país con características heterogéneas como la Argentina o los conflictos sectoriales y sociales que las propias acciones del Estado puedan despertar.

IMAGEN 1



Fuente: SSIPGA, “Kit de Innovación”: 10.

## IMAGEN 2

### Taller Creativo y Generador de Ideas Rápidas

#### ¿De qué se trata y por qué debería utilizarlo?

El Generador de Ideas Rápidas es una herramienta que nos permitirá proponer ideas al observar un problema u oportunidad desde diferentes perspectivas.

Nos ayudará a concebir nuevas ideas para soluciones potenciales mientras fortalecemos las propuestas con las que contamos, ya que podemos ponerlas a prueba desde diversos enfoques.

La herramienta está compuesta por siete acercamientos o retos y podemos elegir aquellos

que consideremos más aplicables para llevar el tema en cuestión.

El Generador de Ideas Rápidas nos ayuda a enmarcar ideas, problemas y oportunidades en relación con distintos escenarios. Extiende el pensamiento en torno a un concepto en diferentes direcciones, proporcionando una estimulante discusión que fortalecerá dicho concepto. Para utilizar la herramienta de forma efectiva, el punto de arranque (problema, oportunidad, idea conceptual o propuesta existente) debe ser claramente definido.



Fuente: SSIPGA, “Kit de Innovación”: 28.

Los *Kits* que promocionaba el MMN al interior del Estado estaban inspirados en un modelo internacional. Esas propuestas suelen ser producidas y difundidas por organizaciones globales que se basan en la innovación aplicada para la resolución de problemas diversos del estilo de Nesta, una de las más citadas como referencia en los *Kits* producidos por el MMN. Nesta propone "hacer realidad ideas audaces a través de la innovación para mejorar el mundo". El sitio web de Nesta ([www.Nesta.org.uk](http://www.Nesta.org.uk)) ofrece ejemplos de los pasos a seguir, muchos de los cuales se retoman en los *Kits* diseñados por la SSIPGA: para comenzar, pensar fuera de los límites, desde diferentes perspectivas, haciendo nuevas preguntas. En este proceso de ideación pueden intervenir diversos actores. Es decir, ese cambio no es asunto exclusivo del Estado o de agentes estatales. Nesta apoya a organizaciones de la sociedad civil y a activistas que se propongan llevar adelante cambios significativos a través de pensar distinto. En este sentido, la apuesta de Nesta es similar a la de la empresa Globant antes mencionada. Ahora bien, este espacio de creación y libertad que propone esta suerte de metodología se replica en los *Kits* de una forma que logra diferenciar claramente quiénes pueden acceder a esos márgenes de libertad. Existe una distinción clara, generadora de una distancia y reafirmadora de una jerarquía, entre una "alta burocracia", creativa y libre, y una "burocracia llana", controlada y acatadora; entre una "élite" y el "ñoqui". Una distinción que dialoga de manera directa con la concepción de la sociedad argentina (anti-plebeya) y el principio político de meritocracia al que apeló Cambiemos, según lo destacó la socióloga Paula Canelo (2019).

Por ejemplo, al describir la etapa de Ideación, momento que supone pensar soluciones posibles a un problema determinado, los *Kits* exponen la libertad que se ofrece a algunos agentes: "Para esta etapa es fundamental poder elaborar una gran cantidad de ideas y pensar

de manera creativa sobre múltiples alternativas de acción. Se trata de un momento de divergencia donde todo es válido, por ende, es importante recordar que no existen absurdos al comienzo de un proceso creativo" (SSIPGA, "Kit de Innovación": 9). Este documento se dirige claramente a los "agentes públicos del cambio", funcionarios de nivel gerencial que por su trayectoria profesional previa están familiarizados con las herramientas que se les propone utilizar.<sup>12</sup> Esta batería de herramientas, por otro lado, vuelve a dejar en evidencia la despolitización con la que se procura revestir a la empresa modernizadora; ya sea por el lenguaje que se utiliza, que, como vimos, no alude específicamente a las particularidades del sector público, como por la propuesta de excluir juicios valorativos del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas: "El objetivo de esta etapa es pensar en un sinfín de soluciones de todo tipo: las obvias, las inesperadas y las que aún no han sido exploradas. Trabajaremos con el fin de que se puedan interconectar ideas, indagar preferencias y examinar opciones para pensar "fuera de la caja", es decir, pensar de manera expansiva y eliminar los juicios de valor" (SSIPGA, "Kit de Innovación": 9).

Instrumentos como los *Kits* de herramientas diseñados por la SSIPGA hacen de cierto lenguaje y herramientas (flexibles, innovadores e internacionalizados) un modelo para las agencias públicas. Se procuraba así que los

---

12 En este sentido, en otro de los *kits* se afirma: "no es imprescindible contar con equipos grandes ni especializados. La clave está en contar con líderes de cambios con la apertura necesaria para promover ambientes de trabajo diferentes, donde se involucra a los equipos, se les da el espacio para aportar sus perspectivas, explorar nuevos caminos e instrumentos y equivocarse". (SSIPGA, "Kit de evaluación": 7).

agentes estatales incorporaran principios como los del *agilismo* a la gestión diaria y a sus hábitos administrativos. El *agilismo* forma parte de un enfoque para la gestión dinámica de proyectos –surgido en los años 1990 en el seno de la comunidad de desarrolladores de software<sup>13</sup> que promueve una serie de valores: jerarquiza a los individuos y sus interacciones por sobre los procesos y las herramientas, alienta la búsqueda de soluciones viables que beneficien al ciudadano por sobre los papeles y la documentación, prioriza la investigación acerca de las necesidades de los usuarios y beneficiarios por encima de la burocracia, valora la capacidad de adaptación al cambio de los agentes estatales por sobre el seguimiento estricto de planes. (SSIPGA, “Kit de evaluación”:10) El lugar de los especialistas en informática es central, tanto, como vimos, en el armado de la estructura del MMN, dado su peso en algunas dependencias, como por la pregnancia de su forma de comprender el mundo y concebir vías de acción para cambiarlo. Esto excede al caso nacional. Nociones como organización, proyecto y gestión han sido apropiadas y redefinidas por esos profesionales hasta conver-

tirlas en algo capaz de explicar prácticamente cualquier situación. Claro ejemplo de ello es la referencia al *Project Management Institute* que aparece en los manuales que preparó el INAP (INAP, Gestión por Resultados: 28). Se trata de una organización internacional fundada en 1969 en los Estados Unidos por un grupo de expertos en informática que se ha convertido en referencia por el establecimiento de sistemas para la resolución de proyectos. Un alto nivel de abstracción parece haber permitido su dominio global en diversos espacios. Si en las décadas de 1960 y 1970 la reforma del Estado fue tributaria del dominio de la ingeniería industrial en cuestiones relativas a la organización y racionalización de la producción (Szlachter, 2015: 63-64), podríamos sostener que la idea de modernización vigente desde los años noventa en adelante, y que Cambiemos promovió con un énfasis inusitado, estuvo relacionada con el imperio internacional de la ingeniería informática como la disciplina considerada capaz de explicar la forma en la que diversas organizaciones, entre ellas el Estado, deben enfrentar sus desafíos.

En cierto sentido, se trata de algo que va más allá de nociones sueltas, vocablos o formas de expresión. Antes bien, podemos sostener que es una nueva forma de comprender el mundo. Un mundo al que se concibe unificable desde características que se asumen comunes más allá de las múltiples formas organizacionales en las que puede presentarse. Se trata, entonces, de una suerte de paradigma, vigente en el escenario de los organismos internacionales, en el mundo económico globalizado y, últimamente, también en el Estado. A partir del análisis de los documentos creados por el MMN durante la era Cambiemos, vemos que no se trató solo de un lenguaje, sino de una serie de prácticas que buscaron, en palabras del propio Macri, propiciar un “cambio cultural” en el “espíritu” de la administración pública. (*La Nación*, 18 de abril de 2017).

---

13 Proveniente del terreno del diseño de software, el enfoque del *agilismo* para la gestión pública adopta toda una jerga específica (*sprint*, *lean start-up*, *agile scrum*). Lo que los desarrolladores plantearon entonces como la necesidad de colaboración estrecha con el cliente (frente al modelo cuestionado en el que el cliente solo se reencontraba con el equipo de desarrollo en el momento de la entrega de un producto final ya cerrado), fue retomado en gestión pública y traducido como la necesidad de contacto con la población objeto de la intervención. Esto supone darle voz a la población en el diseño y redefinición de una política pública, pero también otorgarle una responsabilidad en la consecución de sus objetivos.

## Reflexiones finales

El proyecto de modernización estatal de Cambiemos apuntaba a lograr una transformación de las prácticas y los valores de los agentes que constituyen la administración pública nacional. Se trataba de impulsar el pasaje de una cultura de administración de reglas a "una cultura de la performance" (Bruno, 2000); el mérito individual y la competencia fueron los principios fundamentales que se quisieron introducir en la cultura organizacional del Estado.

En este artículo de investigación pudimos establecer con claridad que el lenguaje internacionalizado del *management*, presente en el sector privado de los negocios, pero también en la consultoría y en los organismos internacionales de crédito, resultó fuente de inspiración de todo un conjunto de herramientas manageriales promovidas por la gestión de Ibarra al interior del Estado. La apelación a esta suerte de supra lengua, y la validez asignada a la misma sin problematización, están estrechamente vinculadas al desdén que Cambiemos mostró, en general, por la política. Asociar la idea de un Estado moderno con un Estado estándar, ajustado a rankings, con herramientas y formularios externos, lleva implícita la negación de la política, porque asume esas herramientas estandarizadas y globales como políticamente neutrales, y construye la imagen de un Estado orientado por la técnica. En la cosmovisión sobre el Estado que Cambiemos plasmó a partir del MMN había poco espacio para la política. Sí existía un gran optimismo por la posibilidad de cambio cultural al interior del Estado que estas herramientas traerían consigo por su sola aplicación.

El análisis de los instrumentos y lenguajes utilizados por el MMN nos permitió dar cuenta del arraigo de ciertas prácticas e ir un paso más allá de la descripción del perfil sociológico de los miembros de la dependencia dedicada a la modernización estatal. Sin embargo, entendemos que la potencia de este trabajo radica,

justamente, en la mirada transversal que hilvana las características distintivas de un grupo de funcionarios (los llamados "líderes del cambio") con los dispositivos producidos por ese equipo. Teniendo en cuenta el perfil de los funcionarios de mayor jerarquía y el estilo de actividades que desarrolló, podemos decir que el MMN, particularmente en las áreas analizadas, adoptó formas de reclutamiento fundadas en el valor asignado a un paradigma de vigencia global que se manifiesta en ámbitos diversos: en el mundo de los negocios privados, en la consultoría y las organizaciones sin fines de lucro de escala global. El lenguaje quedó plasmado en los documentos del MMN creados para la diseminación de herramientas del management en ciertos sectores medios y altos del funcionariado. Pero esa jerga también se advierte en los programas de inducción que preparó el INAP para ser brindados, a través de su campus virtual, al conjunto de empleados públicos de la APN, es decir, permeó dependencias y, a través de ellas, tuvo potencialmente un amplio alcance.

Sin embargo, la extensión de esas herramientas y ese lenguaje no implica, por un lado, que los mismos hayan sido realmente efectivos en cuanto a su objetivo de transformar la cultura institucional de la APN. Tal evaluación excede los propósitos de este trabajo. Por otro lado, no quiere decir tampoco que no hayan existido resistencias internas a los valores de la cultura organizacional managerialista que se quiso imprimir al Estado, basada en principios tales como eficiencia, agilidad, mérito, o competencia.<sup>14</sup> Hacia adelante, queda aún por estudiar con mayor profundidad la relación entre esta lógica impulsada por el MMN

---

14 Desde temprano, otros trabajos evaluaron las dificultades de introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma estatal basada en las premisas de la NGP (López, 2005).

con otras, se trate de otras dependencias del mismo organismo o de otras áreas del APN, que sin dudas afectaron los resultados globales alcanzados por la política de modernización que buscó generar un cambio cultural general dentro del Estado.

El cambio de gestión política ocurrido en diciembre de 2019, por otra parte, abre una serie de interrogantes en torno a la agenda modernizadora: mientras que, por un lado, no parece haber una figura que, como fue Andrés Ibarra, encarne y defienda públicamente el proceso de modernización estatal asociado a los valores descriptos en este trabajo con un convencimiento genuino de sus ventajas, por otro lado, la agenda modernizadora, sus herramientas y lenguajes continúan de algún modo vigentes en una gestión que pone fronteras ideológicas claras con su antecesora. Tanto porque en este corto período se mantuvieron prácticas de adhesión a estándares y rankings internacionales,<sup>15</sup> como por el hecho de que, como fue mencionado, se trata de una cosmovisión transversal, externa al caso nacional, para la que abundan indicios de su supervivencia y aceptación generalizada entre la dirigencia política nacional.

## Referencias bibliográficas

- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Núm. 6 (11), 23-37.
- Bonifacio, J. A. (1995). La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (4), 1-13.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2007). *The New Spirit of Capitalism*. London/New York: Verso.
- Bruno, I. y Didier, E. (2013). *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*. París: Zones.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016a). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional. Documento de Trabajo Observatorio de las Elites*. IDAES/UNSAM. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Empresarios-en-el-Estado.pdf>. (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016b). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación Núm. 1, Observatorio de las Elites Argentinas*. Buenos Aires: IDAES, UNSAM.
- Caravaca, J, Daniel, C., Lenarduzzi, J. y Mattina, G. (2020). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era cambiamos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*. Núm. 9 (1), 5-42.
- Etchemendy, S. (2018). El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo. *Artepolítica.com*. Disponible en: <http://artepolitica.com/articulos/el-asalto-a-las-capacidades-estatales-pro-el-desmanejo-administrativo-contra-el-estado-de-bienestar-y-el-desarrollo/>. (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- FLACSO-CIFRA/CTA. (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiamos. Documento de Trabajo*. Nro. 15. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- García Delgado, D. (2017). *Modernización y reforma del Estado en el neoliberalismo tardío. Documento de Coyuntura*. Núm. 3. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (Comps.). (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo. Núm. 5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

15 Véase, por ejemplo, *Innovación Pública*, 23 de enero 2020.

- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- López, A. (2005). *Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo*. En Thwaites Rey, M. y López, A. (Comps.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp.70- 88). Buenos Aires: Prometeo.
- Szlechter, D. (2015). *Consentir y resistir. Las contradicciones del mundo del management de empresas transnacionales en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Szlechter, D. (2018). *Teoría de las organizaciones. Un enfoque crítico, histórico y situado*. Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2015). *Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO*. En G. Vommaro y S. Morresi (Orgs.). “Hagamos equipo”. *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 111-161). Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2016). *Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política*. En G. Vommaro y M. Gené (Comps.). *La vida social del mundo político* (pp. 35-62). Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2012). Tres pasos hacia una antropología histórica del neoliberalismo real. *Herramienta*. (49). 1-18.
- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), “Programa de Inducción: Introducción a la gestión del Estado: Gestión por Resultados”.
- Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, 23 de enero de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-argentina-ascendio-34-puestos-en-el-ranking-mundial-de-transparencia-y-gobierno-abierto> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Innovación Pública (2019), Laboratorio de Gobierno LabGovAr. Sitio Web institucional. <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto/laboratoriodegobierno> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Nesta. Sitio Web institucional. <https://www.nesta.org.uk/> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). Manual Buenas Prácticas de Presentismo (MBPP):<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleadopublico/manualdepresentismo> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Open Government Partnership (OGP). Sitio Web institucional. <https://www.opengovpartnership.org/es/about/> (Fecha último acceso: 29 abril 2021)
- Presupuesto del Ministerio de Modernización de la Nación correspondiente al año 2017 consultado en: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/transparencia/presupuesto> (Fecha de último acceso: 29 abril 2021).
- Secretaría de Modernización, Tablero Ciudadano. <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano> (Fecha último acceso: 11 mayo 2019).
- SOCIALAB. Sitio Web institucional. [www.socialab.com](http://www.socialab.com) (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPGA) (2019). “Kit de evaluación. Herramientas para una gestión ágil: Teoría de cambio y pensamiento evaluativo”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6.\\_kit\\_de\\_evaluacion\\_-\\_](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6._kit_de_evaluacion_-_)

herramientas\_para\_gestion\_agil.pdf (Fecha último acceso: 29 abril 2021).

Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPGA) (2019). “Kit de Innovación. Herramientas prácticas para impulsar la innovación pública. Diseño centrado en el ciudadano”. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4.\\_kit\\_innovacion\\_-\\_herramientas\\_practicas\\_para\\_impulsar\\_la\\_innovacion\\_publica.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4._kit_innovacion_-_herramientas_practicas_para_impulsar_la_innovacion_publica.pdf) (Fecha último acceso: 29 abril 2021).



# La asincronía de Tierra del Fuego: Del infra-poblamiento al crecimiento acelerado

*The a-synchrony of Tierra del Fuego:  
From the infra-settlement to the growth acceleration*

Por Horacio Cao\* y Daniel D'Eramo\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2021.

## RESUMEN

Tierra del Fuego aparece como un caso singular: durante largos periodos su evolución económica y social siguió caminos diferentes de los recorridos por las otras jurisdicciones patagónicas. Adicionalmente, su provincialización ocurrió más de tres décadas después de que así lo hicieran el resto de los Territorios Nacionales. Describiremos estas singularidades a partir del concepto de infra-poblamiento: durante gran parte de su historia, en la Isla Grande no se logró consolidar la masa crítica de población necesaria como para disparar procesos económicos, sociales y políticos semejantes a los que ocurrían en el resto de la Patagonia. Para abordar la a-sincronía fueguina dividiremos el análisis en dos etapas. Una primera, de escasa dinámica económica y social, determinada por la ausencia de políticas efectivas e intencionales de fomento y colonización, lo

que en gran medida se debió al desinterés del Estado Nacional por un territorio que consideró económicamente inviable. Esto ocurre así inclusive cuando a partir de la década del '30 se inaugura un periodo de resignificación patagónica, que en el caso de Tierra del Fuego no alcanza a quebrar el patrón de infra-poblamiento y de estancamiento relativo de su economía. Una segunda etapa en donde ocurre un proceso de acelerado crecimiento económico, bajo el impulso de acciones de cuño desarrollista, aplicadas varias décadas después de que se instalaran en la Patagonia continental. De esta forma, una política explícita y deliberada de industrialización lograr revertir, en menos de dos décadas, el retraso relativo del último territorio nacional. Al repaso de estos procesos, descritos en clave de contraponer la situación de Tierra del Fuego con la del resto de los territorios patagónicos, es que se dedica el presente artículo de investigación.

---

\* Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctorando por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Correo electrónico: horaciocao30@gmail.com

\*\* Licenciado en Ciencia Política. Especialista en Gestión de Gobierno. Maestrando en Políticas Públicas y Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: dderamo@untdf.edu.ar

**Palabras clave:** *Tierra del Fuego, Patagonia, Territorios Nacionales, Provincialización, Federalismo.*

## ABSTRACT

Tierra del Fuego appears as a singular case: for prolonged periods its economic and social evolution followed different paths from those of the other Patagonian jurisdictions. Additionally, its provincialization occurred more than three decades after the rest of the National Territories did so. We will describe these singularities based on the concept of underpopulation: for much of its history on the *Isla Grande* it was not possible to consolidate the critical mass of population necessary to trigger economic, social, and political processes similar to those that occurred in the rest from Patagonia. To address the Fuegian a-synchrony we will divide the analysis into two stages. The first, with little economic and social dynamics, determined by the absence of policies for promotion and colonization, what was due to the lack of interest of the national State for a territory that it considered economically unviable. This happened even when, from the 1930s onwards, a period of Patagonian resignification was inaugurated, which in the case of Tierra del Fuego was not enough to break the pattern of underpopulation and relative stagnation of its economy. A second stage in which a process of accelerated economic growth occurs, under the impulse of developmental policies, applied several decades after they were installed in continental Patagonia. In this way, an explicit and deliberate industrialization policy will reverse, in less than two decades, the relative backwardness of the last national territory. In summary, the present work is dedicated to the review of these processes, described in order to contrast the situation of Tierra del Fuego with that of the rest of the Patagonian territories.

**Keywords:** *Tierra del Fuego, Patagonia, National Territories, Provincialization, Federalism.*

## A modo de introducción: lo territorialiano en la literatura académica

El proceso histórico de Tierra del Fuego está plagado de singularidades por desentrañar, situación que solo es mencionada de manera tangencial tanto en la historiografía que analiza el recorrido realizado por los territorios nacionales como en la que transita la trayectoria de la región patagónica.

Como veremos en las siguientes páginas, el carácter y conformación insular fueguino, sus peculiaridades demográficas, económicas y geopolíticas son, sin duda, elementos que le dan un perfil y trayectoria peculiar. Si hablamos de singularidades, lo hacemos con referencia a lo común. En lo *territoriano*, remite una suerte de tipo ideal, un conjunto de atributos que permitió delimitar un objeto de estudio y ordenar un campo de investigación atendiendo a sus dimensiones "espacial, temporal e identitaria" (Arias Bucciarelli y Jensen, 2009. También Arias Bucciarelli, 2016). La dimensión espacial de "lo territorialiano" pone foco en las características de esas unidades administrativas, sub-estatales, dependientes del poder central, constituidas por el Estado nacional con la Ley 1.532. La sincronía de los procesos de provincialización de dichos territorios durante el peronismo histórico consolida un recorrido temporal común<sup>1</sup>. En esta dimensión, el proceso fueguino es visiblemente asincrónico con relación a la situación convergente de los demás territorios nacionales: Tierra del Fuego fue la única jurisdicción que no formó parte de la ola provincializadora del primer ciclo peronista (mediados del siglo XX).

Pero no hubo asincronía únicamente en lo referido a lo político institucional: sostenemos que su historia demográfica, económica y social es sustancialmente diferente de la recorrida por el resto de las hoy provincias patagónicas.

---

1 Trabajamos este tema con algún detalle en D'Eramo y Cao (2021).

En esta dimensión del análisis, los procesos clave ocurrieron entre las décadas de 1930 y 40, cuando unidos del proyecto industrialista y acicateados por visiones geopolíticas, “los gobiernos de turno realmente se preocuparon por ‘argentinar’ los territorios del sur” (Banderi, 2015: 186). Fue esa época cuando de manera sistemática se construyeron ferrocarriles y caminos, se tienden hilos telegráficos, se producen excavaciones en busca de agua potable, se avanza en obras de infraestructura como la construcción de sistemas de riego en Río Negro y Neuquén y (Vallega, 2001: 98; Banderi, 2011). Veremos que estas acciones llegaron de manera muy limitada a la Isla Grande.

Vista esta situación, la estrategia del presente escrito es la de contraponer la situación de Tierra del Fuego con la del resto de los territorios nacionales –en particular con los de la Patagonia– bajo la idea de validar la hipótesis de su singularidad. Este trabajo es continuidad y complemento de un proyecto de trabajo alrededor del cual se publicaron otros dos textos (D’Eramo y Cao, 2019 y 2021)<sup>2</sup>. Un concepto clave en este marco es el de infra-poblamiento: durante gran parte de su historia en la Isla Grande no se logró consolidar la masa crítica de población necesaria como para disparar procesos económicos, sociales y políticos semejantes a los que ocurrían en el resto de la Patagonia. Esta situación –cuya base demográfica corroboraremos a partir de algunos indicadores censales y demográficos– genera consecuencias que distinguen el proceso fueguino. Por ejemplo, la escasez de población fue una limitante objetiva para su inclusión en el lote de

las nuevas provincias surgidas durante el primer ciclo peronista.

Para abordar la originalidad fueguina dividiremos el análisis en dos etapas. Una primera, de escasa dinámica económica y social, determinada por la ausencia de políticas efectivas e intencionales de fomento y colonización, lo que en gran medida se debió al desinterés del Estado nacional por un territorio que consideró económicamente inviable. Esto ocurre así inclusive cuando a partir de la década del ’30 se inaugura un periodo de resignificación patagónica, que en el caso de Tierra del Fuego no alcanza a quebrar el patrón de infra-poblamiento y de estancamiento relativo de su economía. Una segunda etapa en donde ocurre un proceso de acelerado crecimiento económico, bajo el impulso de políticas de cuño desarrollista, aplicadas con una diferencia de varias décadas después de que se instalaran en la Patagonia continental. De esta forma, una política explícita y deliberada de industrialización lograr revertir, en menos de dos décadas, el retraso relativo del último territorio nacional. Finalmente desarrollamos unas breves conclusiones.

## 1. La conquista del “desierto fueguino” y el surgimiento de los centros poblacionales

Al momento de la sanción de la Ley 1.532 de territorios nacionales<sup>3</sup>, las fuerzas de ocupación estatales ya habían avanzado bastante sobre ese territorio patagónico que era visto a la vez como “promesa de riquezas” y como “improductivo, inseguro, inculto” (Navarro Floría, 2002: 142). La conquista del “desierto fueguino” se lleva adelante luego de la firma del Tratado chileno-argentino de 1881 que acuerda los límites de ambos países a lo lar-

---

2 Los conceptos que aquí trabajamos forman parte de una investigación que, bajo la forma de Tesis, se realiza en el marco de la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo. La tesis centra su mirada en la influencia que tuvieron las políticas públicas en la particular temporalidad del proceso histórico del último territorio nacional.

---

3 La Ley 1.532 (año 1884) venía a reformar la Ley 954 (año 1878), promulgada cuando la posesión efectiva de Estado argentino sobre la Patagonia era marginal.

go de una frontera andina común y sobre la base de un "principio bioceánico" que se hará explícito en el Protocolo Adicional y Aclaratorio de 1894. Su firma resolverá la cuestión de fondo, quedando en posesión de la Argentina los territorios al este de la Cordillera y la mitad oriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego, dejando abiertas e irresueltas cuestiones como la del Canal de Beagle y las Islas Picton, Nueva Lennox y Navarino, que derivarán años más tarde en litigios con el país trasandino.

Resuelta la cuestión limítrofe, el Estado nacional –a través del Ministerio de Guerra y Marina– decidió internarse en el archipiélago fueguino, habitado hasta ese momento por pueblos originarios y por población blanca europea (loberos, colonos ingleses y misioneros anglicanos) cuya llegada remite a las expediciones de Fitz Roy y Mayne y a los primeros intercambios con las Islas Malvinas a partir de la ocupación británica en 1833. Tiene razón Torre (2011: 17) al afirmar que la Conquista del Desierto en Argentina suele corresponderse "en muchos escritos, [sólo] a esos escasos meses que duró la Expedición al Río Negro encabezada por Roca y Villegas", simplificación que desde una perspectiva acontecimental, pierde de vista que las expediciones científicas y militares sobre las costas y el interior del territorio fueguino como por ejemplo la Expedición Austral Argentina (Luis Piedrabuena y Giacomo Bove), la del Atlántico Sur (Augusto Laserre), la de Ramón Lista en San Sebastián e incluso las exploraciones de Popper, sobre el norte de la isla, no pueden comprenderse por fuera de un proceso de conquista, resignificado en su larga duración<sup>4</sup>.

Párrafo aparte, en esta somera descripción de la inserción estatal en el territorio fueguino,

merece la cuestión indígena. Como en toda la Patagonia, el tema fue un tópico esencial de la política civilizatoria y de penetración del Estado en estos territorios. Hacia ella se desplegaron una combinación de modalidades, como el uso de la fuerza represiva del aparato estatal y de guardias blancas privadas, como así también la acción de la misión anglicana en Ushuaia y de las reducciones salesianas en Río Grande. Tratamos el tema con más detalle en D'Eramo y Cao (2019 y 2021)

El poblamiento en la zona sur (Ushuaia) y en la zona norte (Río Grande) de la isla -la construcción de su base económica y el aseguramiento de la conectividad con el continente- pasó a ser la gran preocupación de las autoridades locales. Trataremos estos temas en la sección 1.2.; pero antes de abocarnos a ello, describiremos algunos datos estadísticos relativos al infrapoblamiento y la asincronía del proceso fueguino, los que sirven de marco referencial para su abordaje.

### 1.1. La a-sincronía del proceso fueguino

Los territorios nacionales eran espacios administrativos organizados desde el Estado central y, por ende, privados de autonomía política, lo que los diferenciaba de las provincias "constituyentes" de la Nación. La Ley 1.532 que los regía estableció un proceso gradual de institucionalización política, conocido como "provincialización". Este proceso, al menos en su aspecto formal y *sui generis*, implicaba la conquista, por parte de estos territorios, de aquellos atributos propios que el federalismo argentino le reconoce a las 14 provincias constituyentes de la Nación. La provincialización se subordinaba al crecimiento de la población: a partir de los 1000 habitantes, podían organizarse a nivel vecinal y municipal; desde los 30.000 habitantes, podían conformar legislaturas territoriales representativas del voto popular y con amplias facultades para legislar sobre cuestiones de interés local. Para conver-

---

4 La expresión "desierto fueguino" tiene esa connotación cuya profundización es tema de un artículo de próxima publicación en Revista Fuego de la UNTDF

tirse en provincias de pleno derecho debían alcanzar un mínimo de 60 mil habitantes.

Sobre la base de las Figuras Nº 1 y Nº 2, pueden resumirse tres aspectos fundamentales de la situación histórica que venimos de mencionar:

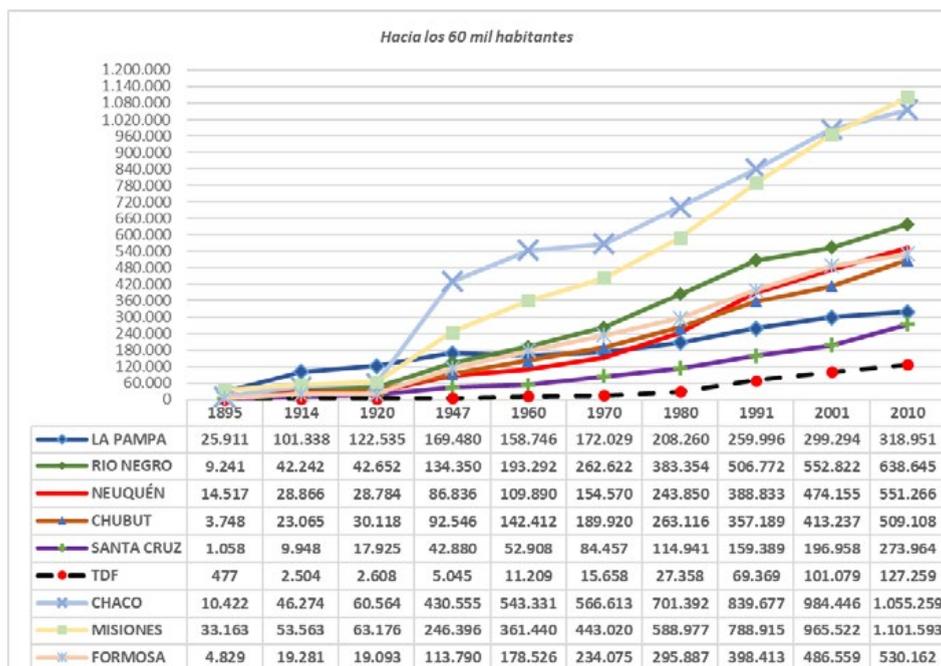
a. Varios Territorios Nacionales habían alcanzado prematuramente las condiciones demográficas para ser provincias (el caso más

extremo, el de La Pampa, en ocasión del censo nacional de 1914);

b. Todos los territorios nacionales fueron provincializados durante el primer ciclo peronista (1953/1955), con excepción del de Tierra del Fuego,

c. En este último, a partir de los '70, se da un rápido crecimiento demográfico que desembocará en su provincialización en 1991.

**Figura 1**  
**Evolución de la población en Provincias que fueron Territorios Nacionales**  
**Años 1895-2010**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Censos Nacionales y Censo General de los Territorios Nacionales (1920).

En la Figura Nº 2 se compara la temporalidad de cada uno de los territorios nacionales, mostrando el momento en que se alcanza el requisito de los 60 mil habitantes y la demora en la aplicación de la Ley de Territorios, hasta el hito final de la provincialización. En ambas Figuras

se presenta la información relativa a Territorios Nacionales extra patagónicos, pues si bien en algunos aspectos tuvieron un despliegue diferenciado, en lo que refiere a la provincialización en muestran una total sincronía (claro está, con la única excepción de Tierra del Fuego).

La evolución de la población de los Territorios Nacionales de la región del Chaco argentino remarca el carácter singular o de la demografía fueguina con respecto al tipo ideal territorialiano (Chaco y Misiones pueden asimilarse, grosso modo, a la situación de Río Negro y Formosa a Chubut. Los Andes fue desmembrado en 1943). No avanzamos en este análisis

porque, como sostuvimos, hay elementos que remarcan la diferenciación del subtipo ideal patagónico en dimensiones que no sólo hacen a lo demográfico. Lo que sí es de destacar, es la total sincronía de las provincializaciones, ocurridas en todos los casos en los '50 del siglo pasado<sup>5</sup> (salvo, claro está, el caso de Tierra del Fuego).

Figura 2

La temporalidad de las Provincializaciones																			
	1884	1895	1897	1900	1914	1920	1922	1935	1943	1947	1951	1953	1955	1956	1960	1970	1980	1991	
Chaco	51				16														
Chubut	63						8												
Formosa	63						8												
La Pampa	36				31														
Los Andes*																			
Misiones	51				18														
Neuquén	63						8												
Río Negro	51						20												
Sta. Cruz	72																		
T. del Fgo	107															Aceleración			
	Hacia los 60.000 habitantes				Demora en aplicación ley				Provincialización										

**Nota:** \* El territorio de los Andes creado en 1900 nunca superó los 3000 habitantes. Con su disolución en 1943 su territorio se distribuyó entre las Provincias limítrofes de Salta, Jujuy y Catamarca

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Censos Nacionales y Censo General de los Territorios Nacionales (1920)

5 Vale citar que, a diferencia de lo que pasará con Tierra del Fuego a partir de 1992, el hito de la provincialización dio lugar a la conformación de "repúblicas tuteladas" por el poder central por lo menos hasta el inicio de la transición democrática en 1983. Tratamos el tema con algún detenimiento en D'Eramo y Cao (2021). Ver también Ruffini y Blacha (2013).

Como adelantamos, la literatura referida a la evolución institucional de los territorios da relevancia al hecho de que en un plazo menor a los tres años se hayan producido ocho provincializaciones, resaltando el carácter sincrónico del proceso. Nos preguntaremos por las razones que hicieron a la “imposibilidad” primero y a la “aceleración”, después. Mucho más que ningún otro territorio nacional, el territorio fueguino, estuvo lejos de ser, hasta la aceleración de los setenta, “una provincia en ciernes”; en cambio, sí pasó a serlo a partir de una política expresamente intencional y deliberada por parte del Estado Nacional.

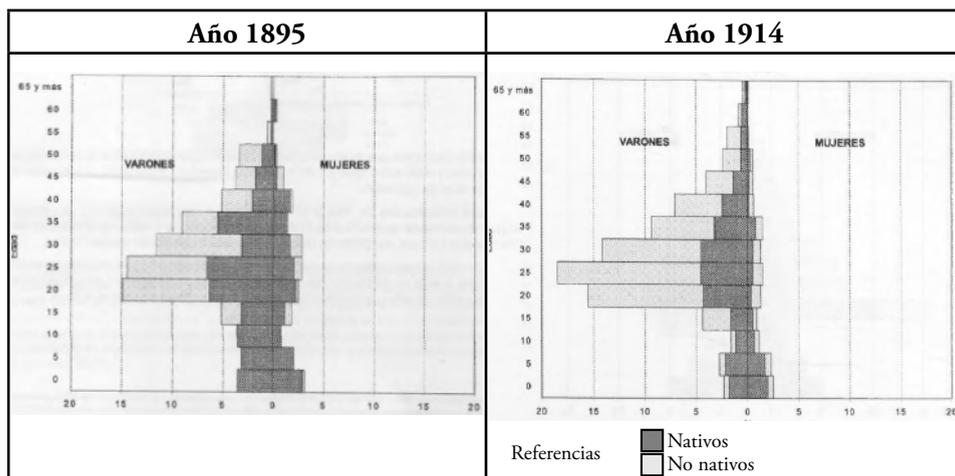
### 1.2. Infra-poblamiento: latifundio al norte y ciudad cárcel al sur

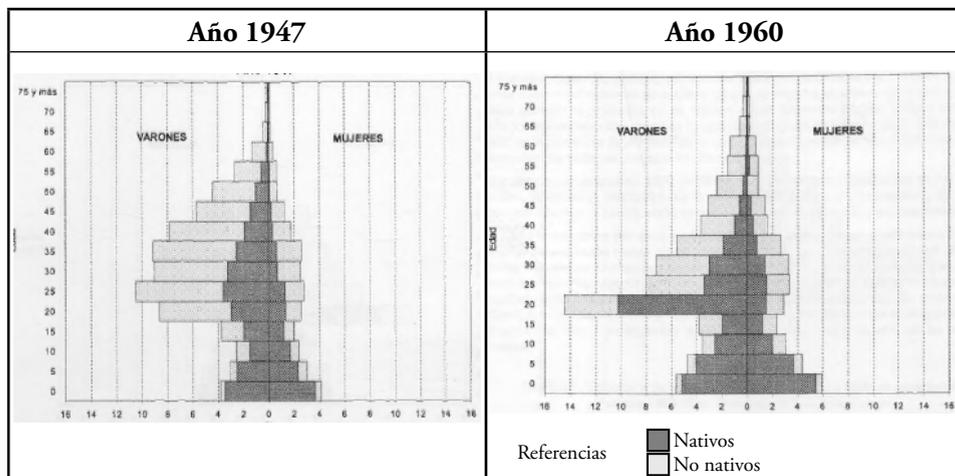
El territorio fueguino sintió con enorme fuerza esa relación paradójica propia de la geografía patagónica “entre la necesidad de afianzar el poder de ocupación territorial del Estado nacional y su indiferencia posterior en materia de colonización y desarrollo” (Livon-Grosman,

2003: 13); la ausencia secular de una auténtica política de poblamiento y de integración de los territorios australes (Luiz y Schillat, 1997), la contradicción entre un discurso poblador y la realidad de una praxis latifundista (Bandieri, 2005). De esta forma, entre 1895 y 1960, Tierra del Fuego tuvo un infra-poblamiento que, es de resaltar, era simétrico a ambos lados de la Isla Grande: de 2.635 a 4.562 habitantes en el lado chileno y de 2.606 a 5.065 del lado argentino (Martinic, 2006).

Uno de los indicadores que muestran con mayor contundencia el infrapoblamiento remite a Las pirámides poblacionales surgidas de los censos nacionales 1895 – 1914 – 1947 y 1960. La anómala estructura poblacional en estos censos muestran un marcado predominio de varones jóvenes, que se explica por el peso relativo del personal militar (hasta 1947 también por la Colonia Penal) y por la existencia de una migración selectiva que, como se observa por el alto % de población no nativa, tendría un bajo arraigo (Figura 3).

**Figura 3**  
**Estructura de la población por sexo, edad y lugar de nacimiento. Período 1895-1980**





Fuente: INDEC, 2000: 36 y 37

En suma, estos registros son claves para entender los datos que se transcribieron en la Figura 1: en más de 70 años de ocupación –desde la ocupación en la década de los '80 del siglo XIX hasta 1960– en Tierra del Fuego se habían logrado instalar dos núcleos poblacionales –Ushuaia al sur y Río Grande al norte– que tenían, respectivamente, magros 3.500 y 4.500 habitantes cada uno. Ahora bien, independientemente de tratarse de espacios infra ocupados, el escaso poblamiento de la isla tuvo matices diferenciados entre ambos núcleos, distinción que dejará sus huellas en un perfil que aún hoy diferencia a ambas ciudades.

En el norte, los informes de Julius Popper, del Gral. Ramón Lista y de Eduardo O'Connor marcaron el comienzo de lo que será la formación de un incipiente núcleo poblacional (circa 1886/7) que devendría luego en la ciudad de Río Grande. Este lugar originariamente aparecía como más apto para aceptar la capital provincial pues, a diferencia de Ushuaia, generaba expectativas en cuanto a la explotación aurífera y, sobre todo, a la expansión comercial de la ganadería lanar. Es a partir de estos emprendimientos y de la reducción salesiana que, por decreto del Poder Ejecutivo

Nacional, se institucionaliza la Colonia Agrícola y Pastoral de Río Grande, espacio que, sin conexión terrestre ni marítima con Ushuaia, quedó subordinado a su vinculación con la ciudad chilena de El Porvenir. En esta etapa es notoria la influencia –económica, comercial, financiera y cultural– de Punta Arenas, puerto de referencia del único paso entre los océanos Pacífico y Atlántico de la época (Martinic, 2006). Su decadencia –ligado a la apertura del Canal de Panamá en 1914– sumada a la crisis de la industria lanar –primero a la salida de la Primera Guerra Mundial y luego con la crisis del '30– produjo que se profundizara notablemente el aislamiento de Ushuaia y, sobre todo, de Río Grande.

El infra poblamiento de la región, terminó por generar “un pacto tácito entre la autoridad argentina y los pioneros del sur”, que fue conformando un “latifundio funcional” cuya rentabilidad hacía indispensable la concentración de grandes extensiones, el aprovechamiento de los puertos existentes (Punta Arenas) y no pensar en “planes de colonización costosos e impracticables” (De Imaz, 1972: 137). Como afirman (Sili y Li, 2012), el viejo problema de la tierra patagónica, surgido desde la época de

la Gobernación en 1878, no pudo resolverse a pesar de las expectativas generadas con la creación de los territorios nacionales por una combinación de razones especulativas, burocráticas y de dispersión y contradicciones entre las propias normativas, que entre finales del XIX y primeros años del XX totalizaron 51 leyes especiales y 7 decretos (Bandieri, 2005)<sup>6</sup>.

El espíritu del discurso colonizador que justificaba este plexo normativo se vio rápidamente negado por los efectos reales y adversos de leyes como la 1.265/1.882 (de remate público) y la 2875/1891 (que anuló la obligación de colonizar de la Ley 817). Con ellas se quitó todo requisito poblacional y se terminó favoreciendo el proceso de concentración y especulación. Trabajos realizados por Bandieri (2005; 2011) muestran que el reparto de tierras en la Patagonia equivalió, entre 1876 y 1903, a la adjudicación en propiedad de alrededor de 18 millones de hectáreas entre 1826 beneficiarios. De ese total solo 431 mil hectáreas fueron las otorgadas en Tierra del Fuego desde 1886: casi el 90% (aproximadamente 380 mil ha) se concentró en las estancias de José Menéndez, Mauricio Braun, Alejandro y José Menéndez Behetty y Sara Braun de Nogueira. Por un lado, la conservación y el acrecentamiento de sus tierras era el objetivo central de los grandes propietarios rurales y núcleo duro de una formación discursiva específica (Sayago, 2014), que se expresaba orgánicamente en la Revista

Argentina Austral. A través de ella, se presionaba a los gobiernos nacionales para evitar y/o capitalizar en beneficio de los terratenientes todos los intentos de reforma legal que se proponían (Ruffini, 2017) y cuyo desorden terminaba resultando adverso para los arrendatarios y pequeños propietarios (Blanco, 2008) siempre a merced de los más grandes y poderosos.

Estos temas fueron puestos en agenda hacia los inicios del Siglo XX, lo que terminó concluyendo la sanción de la Ley 5.559 (año 1908) y la planificación de un conjunto de políticas activas que sólo muy parcialmente llegaron a concretarse. Para su despliegue – sobre todo en el caso de las ideas de un poblamiento a partir de la redistribución de la tierra pública– se requería de un rol para el Estado al que el modelo de dominación de la Argentina del Centenario no era permeable. Más allá de su escaso despliegue, estos planes fueron importantes pues prepararon el terreno para el salto cualitativo en la integración patagónica que ocurrirá a partir de los años '30. Siendo la concentración de la propiedad rural un tema de agenda pública y el gran obstáculo por remover, el Estado Nacional, desde aproximadamente 1916 y a través de la Dirección Nacional de Tierras, intentó una suerte de redistribución de tenencias y adjudicaciones nominales o precarias. En el caso de Tierra del Fuego, estas políticas operaron sobre los denominados “palos blancos”, colonos dálmatas y yugoslavos que resultaron adjudicatarios de tierras; esta situación explica una parte del crecimiento poblacional que se registra en el período inter-censal 1920/1940. De igual forma, su ritmo moderado marca su escaso impacto transformador social y productivo (De Imaz, 1972). Por último, hacemos notar que el fracaso del poblamiento sobre la base de una política de acceso a la tierra pública en el área de Río Grande no tuvo como única limitación la disfuncionalidad del latifundio: la condición de insularidad y las distancias la

---

6 Destacamos la Ley de Colonización o Ley Avellaneda 817/1876; la Ley de Frontera o Ley de empréstito 947/1878, y la Ley de Premios Militares 1628/1885, la Ley de remate público 1.265/1882, la Ley de liquidación 2.875/1891; en materia de ordenamiento territorial: la Ley 954/1878 de creación del Territorio Nacional de la Patagonia y la Ley Orgánica de los Territorios Nacionales 1.532/1884; y, en materia de acuerdos de límites con Chile: el Tratado del año 1881.

hacían competir en desventaja frente al resto de la Patagonia.

En el sur, en la medida que se aproximaba a la cordillera —donde se encuentra emplazada la ciudad de Ushuaia— el territorio era mucho menos apto para las explotaciones ovejeras. La economía de la única área trasandina de la Argentina estaba más atada a la escasa actividad comercial que generaba la actividad estatal en general y, muy particularmente, en torno a la Cárcel del Fin del Mundo. En la época se pensaba que el área trasandina —en donde está la bahía de Ushuaia— sólo podría poblarse a partir de un plan de colonización penal, similar al que en esa época llevaba adelante Estados colonialistas como Gran Bretaña en Australia —Nueva Gales del Sur— o Francia en Cayena (Guayana Francesa) (Ceccarelli, 2010). La idea de asentar una colonia penal en Tierra del Fuego ya había sido planteada por Nicasio Oroño en 1868, por el perito Francisco Moreno en 1876 y por personajes de la época como el marino italiano Giacomo Bove y Julius Popper. Será el Presidente Roca quien tomará en definitiva la iniciativa gubernamental, enviando en 1883 un proyecto al Congreso elaborado por su Ministro de Justicia, Eduardo Wilde.

El Presidio Militar y Cárcel de reincidentes se construyó hacia finales del siglo XIX como parte de una estrategia destinada al poblamiento de la ciudad de Ushuaia. El funcionamiento efectivo de la cárcel —en instalaciones precarias— empezó en 1896 como lugar del territorio destinado al cumplimiento de condenas a reincidentes conforme a lo establecido en la Ley 3.335 de 1895. El edificio de diseño y significación panóptica, construido con mano de obra convicta desde 1902, será durante casi cincuenta años sinónimo de Ushuaia. En 1911 y por decreto presidencial se fusionaría con el presidio militar que a finales del siglo XIX había funcionado en Isla de los Estados. La obra se concluyó en 1920 (García Basalo, 1981).

El tiempo histórico de ejecución y funcionamiento de la obra no es producto de la casualidad. Además del objetivo poblacional, el régimen liberal-oligárquico próximo a celebrar el primer centenario, atravesaba un momento crítico por la inestabilidad económica y la alta conflictividad social y laboral. Había también, entonces, razones que hacían a la necesidad de controlar y disciplinar la protesta social nacida de los movimientos obreros compuestos mayoritariamente por inmigrantes anarquistas (Rappoport, 2013). Como sostuvo Nacach "... el proyecto de la colonia penal en Ushuaia será la más clara política colonizadora en la isla. En materia simbólica, además, la colonia penal no era sólo una manifestación del Estado, sino su única manifestación. El Estado nacional —y la cultura argentina moderna— llegaron a Ushuaia bajo la forma de una prisión" (2011: 84).

De todas formas, el crecimiento poblacional a partir de la cárcel terminó siendo muy modesto en términos absolutos: de los 228 habitantes registrados en el Censo de 1895, Ushuaia pasó a tener 600 en 1910 lo que puso en evidencia el escaso efecto de la colonización penal y el precario desarrollo de un área en la que "ni el pastoreo, ni la industria de la madera podían ser fuentes del incremento de población" (De Agostini, citado por Luiz y Schillat, 1997: 217). En suma, terminó imponiéndose una lógica de confinamiento, basada en una "concepción punitivo modernizante" (Caimarí, 2000: 2), insuficiente e ineficaz para resolver "el acuciante problema demográfico" pero, en todo caso, dadas las penurias que implicaba, funcionaba como herramienta de "freno a la escoria ciudadana" (Nacach, 2011:85). La imagen del territorio carcelario dominaba las percepciones oficiales al punto de excluir proyectos alternativos para desarrollar el área (Caimarí, 2000), y mucho más aún, impedía el desarrollo de un entramado local con capacidad política de transformar lo que hasta ese momento aparecía como un destino inmodifi-

cable y claramente dependiente de las decisiones y avatares del poder central.

Como corolario de la situación que describimos, no es de extrañar que, un controvertido personaje de la leyenda y de la historia del territorio fueguino, Julio Popper, se mostrara escéptico respecto a que Tierra del Fuego “pudiera constituirse alguna vez en provincia” llegando incluso a sugerir lo que luego intentará con éxito fugaz el peronismo poco antes de su derrocamiento: la anexión del territorio fueguino al territorio de Santa Cruz mediante la creación de la Provincia Patagonia (Ley 14.408) derogada luego por el gobierno surgido del golpe del '55. Tampoco es extraño que, en el marco de los debates en torno a la cuestión territorial que ocurrieron a principios del siglo XX, Joaquín V. González sostuviera que Tierra del Fuego –junto a Formosa y Los Andes– eran jurisdicciones de tercera categoría, algo así como económicamente inviables. Su situación difería de la que atravesaban territorios prósperos –Misiones, La Pampa, Río Negro y Chubut– o “secundarios”, en tanto poco poblados, pero potencialmente plausibles de ser desarrollados –Chaco, Santa Cruz, y Neuquén– (Navarro Floria, 2007: 206).

En suma, en el imaginario de la clase dirigente del centenario, Tierra del Fuego representaba la “Terra Australis” o “El Fin del Mundo”: *mutatis mutandis*, “tierra inútil” y “tierra de nadie” junto a la Patagonia meridional, las Islas Malvinas, las islas sub-antárticas y la península antártica (De Lasa y Luiz, 2015: 28).

### 1.3. Desatención y bajo crecimiento en una etapa de re-significación de lo patagónico.

A partir de 1930, lo patagónico vivió una etapa de especial re-significación material, política y simbólica. Como adelantamos en la introducción, fue por esos años cuando se consolida la presencia estatal en toda la Patagonia, en un proceso que Banderi (2015: 186) asimila al ocurrido en 1880 en el resto del

país, en ocasión de la “Organización Nacional”. Existen dos principales líneas explicativas, posiblemente complementarias, para dar cuenta de esta resignificación;

- Por un lado, la visión industrialista que comenzó a construirse a partir de la crisis del '30, en donde la Patagonia comenzó a ser vista como un activo de recursos naturales estratégicos que debía integrarse a la Nación como parte del proyecto de industrialización (Masotta, 2001; Navarro Floria y Núñez, 2012).
- Por otro lado, la necesidad de “argentinar” la Patagonia, frente a la potencial amenaza de Chile o de las protestas de obreros rurales, cuya ocasional adscripción anarquista sumada a la presencia de no nativos, escandalizaba a ciertos sectores nacionalistas.

A la sombra de estas nuevas formas de ver el sur del país se observa un importante crecimiento poblacional. Si comparamos los censos de 1914 y de 1947, la población patagónica se incrementó en un 155%; su peso relativo en el total del país se incrementó, asimismo, en un 30%, pasando de un 2,6 a un 3,4%.

Es relevante hacer notar que gran parte del poblamiento de la Patagonia continental estuvo asociado a políticas públicas como, por ejemplo, las dirigidas a la redistribución y subdivisión de tierras públicas, la construcción de obras de riego, comunicación y transporte en las zonas del Alto Valle del Río Negro, obras que sentaron las bases del polo frutícola que surgió en esos territorios. La misma importancia e impacto poblacional tuvo el desarrollo de la industria extractiva (petróleo, gas, hierro y carbón) a partir de los descubrimientos en el Golfo San Jorge y Plaza Huincul (Chubut, Santa Cruz y Neuquén) y de la importancia que tuvieron en la época centros mineros como los de Río Turbio en Santa Cruz y de Sierra Grande en Río Negro.

De igual forma, fue crucial la instalación de una serie de instituciones y agentes estatales

se hicieron presentes en la Patagonia Gendarmería, Vialidad, Parques Nacionales, escuelas de frontera, sucursales del Banco de la Nación Argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, etcétera, consolidando una presencia estatal hasta entonces relativamente débil (Banderi, 2015: 186).

El mayor crecimiento poblacional se observa en los territorios de Río Negro, Chubut y Neuquén, que en el periodo intercensal 1920/1947 triplicaron sus poblaciones (Figura 1), lo que los puso en condiciones legales de ser convertidos en provincias, mucho antes de lo que en definitiva ocurrió durante el peronismo en los cincuenta (Figuras 1 y 2). Este potente impulso en el poblamiento del sur del país llegó de forma muy menguada a Tierra del Fuego, que para el Censo de 1947 solo tenía 5.000 habitantes, lo que representaba menos del 1 % de la población patagónica y el 0,03% del total del país.

Con el peronismo, se refuerza la revalorización de "lo patagónico". En ella, comenzarán a desplegarse políticas públicas que anticipan el paradigma que luego conceptualizará la CEPAL y que buscará el crecimiento de las "nuevas provincias patagónicas" sobre la base de los hidrocarburos y de la implantación de "polos de desarrollo" (Perrén y Pérez Álvarez, 2009).

Resulta interesante ver que los planes de desarrollo desplegados en las provincias patagónicas –de notable impacto sobre su evolución económica en el periodo 1960/90– tuvieron dos factores clave, claramente ausentes en el caso fueguino (Perrén y Pérez Álvarez, 2009):

- La rentabilidad del sector de los hidrocarburos (para esos años representando entre un tercio y la mitad del Producto Bruto Geográfico), y
- La existencia de gobiernos sub-nacionales dispuestos a gestionar y adaptar a sus fortalezas y necesidades locales las premisas genéricas del desarrollo regional.

zas y necesidades locales las premisas genéricas del desarrollo regional.

Esta re-significación de lo patagónico no derivó sobre un territorio considerado de "tercer orden" y, por tanto, de desarrollo inviable. Mastroscello (2008: 89), un tanto teatralmente, habla de "una isla olvidada en medio de una noche de estancamiento". Y algo de razón le cabe: hacia mediados de los '30 el ciclo de la producción ovejera estaba en crisis –quedaba un frigorífico en Río Grande que funcionaba de manera estacional– y no se avizoraba en el horizonte ninguna actividad económica capaz de sacar a la economía de la isla de su letargo.

Más allá de lo dicho, en la época tienen lugar algunos acontecimientos que, sin cambiar el bajo dinamismo económico ni el infrapoblamiento, fueron poniendo las bases para el futuro desarrollo fueguino. Tal vez el hecho más importante haya sido la clausura de la Cárcel del Fin del Mundo en 1947. Esta decisión fue fundamental para cambiar la percepción del área sur: Ushuaia dejaba de ser vista como un lugar de castigo y reclusión para comenzar a construir otra imagen, imprescindible para su reconversión como polo atractor de población. Ese mismo año, el Ministerio de Marina –de influencia notoria sobre los hechos de la Isla en aquel momento– pone en marcha un plan de fomento sobre la base de algunos recursos locales como madera y mariscos.

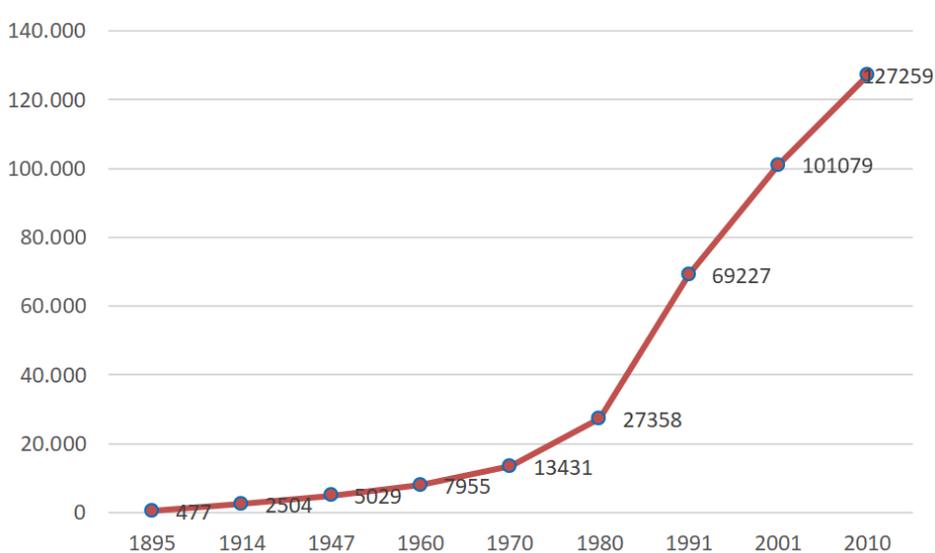
En junio de 1949 se descubre el primer pozo de petróleo en Tierra del Fuego conocido como TF1. Este pozo –ubicado cerca del casco de la estancia Violeta a 25 kilómetros al norte de la Ciudad de Río Grande, en la orilla del río Chico– permitió abastecer de gas a la ciudad de Río Grande. A partir de este hecho histórico, surgieron nuevos lugares de extracción en la zona, como los campamentos de La Misión, Chorrillos, Beta y La Salada, entre otros. Sin encontrar obras públicas que pudieran ser comparables a las que ocurrían en

la Patagonia continental, hacia los '50 se abre la ansiada comunicación terrestre entre Río Grande y Ushuaia en la traza de la hoy Ruta N° 3. Aunque parezca increíble, hasta ese momento las {poquísimas} comunicaciones entre las dos ciudades del Territorio Nacional ocurrían principalmente por vía aérea.

También en los '40 el Estado nacional contrató una empresa para la radicación de un contingente de inmigrantes italianos en Ushuaia. Si bien no se alcanzaron los objetivos de poblamiento –se esperaba que se instalaran familias hasta incrementar un 40% la pobla-

ción de la ciudad– el grupo de inmigrantes que finalmente se arraigó fue clave en la conformación de una clase dirigente, empresaria y política que jugará un rol determinante en la provincialización (Mastroscello, 2008). Probablemente estos cambios incidieron en una mayor tasa de crecimiento y explica en parte el aumento de población en el territorio. Sin embargo, no puede dejar de notarse lo escaso que fue este crecimiento en términos absolutos, y lo magro que es si se lo compara con los registros que se observan a partir de 1970 (Figura 4).

**Figura 4**  
**Evolución de la población de Tierra de Fuego. Censos**  
**1895–1914 /47 /60 /70 /80 /91–2001 /10**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Censos Nacionales y Censo General de los Territorios Nacionales (1920).

Como se observa en la Figura N° 4, hasta el giro que implicaría la promoción industrial, el crecimiento poblacional fue particularmente frágil, en particular si se lo mira desde el punto de la cantidad total de población. Después de 1947, el mismo se sostuvo por la actividad

petrolera y de un sector terciario vinculado a la administración pública estatal, emprendimientos que de ninguna manera pueden ser equivalentes al que tendrá la promoción industrial desde los setenta.

Con los antecedentes detallados no resulta extraño que hasta bien entrado el siglo XX el territorio fueguino siguiera siendo un área diferenciada, escasamente poblada y económicamente marginal dentro del área patagónica (Vaca y Cao, 2005). En el marco de una baja contribución del PBG patagónico al producto nacional (3,5% del PBI) y el aporte de la isla, hasta bien entrado los ochenta, era insignificante: de apenas el 0,1% (Manzanal y Rofman, 1989). Y esto en un marco de un par de datos contundente con respecto a su infrapoblamiento:

- El incremento absoluto anual medio de población en el periodo intercensal 1947/1960 fue de 219 habitantes/año, un 0,07% del país (INDEC, 2000: 27).
- En 1960 su población era casi cinco veces menor que la provincia menos poblada del país (Santa Cruz, ver Figura N° 1).

## 2. Y de repente, la provincialización

Todavía en 1972, en un trabajo pionero, se destacaba a Tierra del Fuego como "un espacio vacío que debía poblarse" (De Imaz, 1972:172-145). Más aún, "su población proyectada de 35.000 habitantes para el año 2000, no hacía previsible hacia el fin de siglo un cambio de [la] condición jurídica [y administrativa de ese territorio]". Para el momento en que se escribían estos conceptos, esta situación, casi secular, estaba llegando a su fin. En menos de veinte años ocurrió aquello que se consideraba imposible: a lo largo de los años 1990/92 se cumplen los pasos necesarios<sup>7</sup> para que la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se convierta, de pleno derecho, en una provincia miembro del pacto federal.

Por otro lado, los resultados del censo realizado en el año 1991 confirmaron que la novel provincia había superado holgadamente los 60.000 habitantes, cifra que le permitía aspirar a tal condición.

En el año 2000, mientras la población del lado chileno ascendía a 6.904 habitantes, apenas superior a la de 1950, la nueva provincia argentina registraba un total de 101.079 habitantes (Martinic, 2006). Con los datos del censo 2010, si se considera únicamente el territorio y la población de la parte argentina de la Isla, Tierra del Fuego tiene mayor densidad poblacional que Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Río Negro, Catamarca, La Rioja, San Luis y Neuquén. Claramente ha concluido la etapa de infrapoblamiento.

Viendo los datos de las Figuras N° 1 y N° 2, la provincialización de Tierra del Fuego fue posterior a la del resto de los Territorios Nacionales, pero ajustada con inédita precisión y oportunidad a los tiempos demográficos que fijaba la Ley 1.532: tomando en cuenta los ya citados resultados del Censo Nacional del año 1991 –69 mil habitantes– y considerando las extraordinarias tasas de crecimiento demográfico (Hermida y otros, 2013) al momento de la sanción de la Ley 23.775 la población debió estar muy cerca del "número mágico" de 60 mil habitantes que habilitaba la provincialización.

No se requiere indagar demasiado para concluir que detrás de estos registros espectaculares de desarrollo económico, crecimiento demográfico e institucionalización acelerada está, sin dudas, el éxito de la implementación de la promoción industrial. Desde 1945 regía en la provincia un régimen de zona franca (Decreto N° 3824, de vigencia extendida por el Decreto N° 7101 de 1955) que permitía el ingreso de mercancías libres de todo derecho y de toda obligación. Si bien este régimen había facilitado la vida en la Isla, a todas luces se había mostrado insuficiente como para promover un desarrollo económico. El lanzamiento

---

7 El 26 de abril de 1990 la Cámara de Diputados de la Nación aprueba el proyecto que venía con modificaciones del Senado. El 15 de mayo se publica en el Boletín Oficial la Ley 23.775 que la declara provincia..

del régimen de promoción fue mucho más ambicioso: ya no se dirigió a impactar en la vida cotidiana y el comercio, sino la implantación de un polo de desarrollo industrial. Se trataba de una práctica en boga por esa época –Brasil había instalado un régimen de características similares en Manaos, en el centro de la Amazonia brasileña hacia el año 1967– y significó el ingreso de Tierra del Fuego en la senda patagónica del “desarrollismo genérico” (Perrén y Pérez Álvarez, 2009; Pérez Álvarez, 2016).

Si bien como los anteriores regímenes, la promoción dictada por la Ley 19.640 se basaba en exenciones impositivas y arancelarias, tuvo una diferencia sustancial con ellos: no solo facilitaba la importación de materias primas para su transformación en Tierra del Fuego, sino que también les permitía la “exportación” de esa producción al sector continental del país, reteniendo para sí el valor del Impuesto al Valor Agregado<sup>8</sup>. Además, la normativa estableció que las ventas realizadas desde cualquier lugar del país a la isla se beneficiarían con los reintegros fiscales del régimen general de exportaciones, buscando con este sistema, compensar los sobrecostos del transporte hacia la isla. Si bien estos dos elementos no se vinculaban en forma específica con la radicación de industrias, en la práctica representaron un enorme estímulo para ello. En efecto, el acceso a un abastecimiento a precios competitivos y, sobre todo,

la posibilidad de vender en todo el ámbito del territorio nacional –que los regímenes precedentes no habían contemplado– fue lo que a la postre constituiría la clave del éxito del régimen promocional.

La actividad industrial fueguina pudo acceder a los principales mercados del país, alcanzando mayores escalas de producción, algo impensable cuando sólo se trataba de abastecer al muy reducido mercado interno de la isla al que se dirigían los anteriores regímenes promocionales. La necesidad e intención de dar el salto en la historia del Territorio surge claramente de los fundamentos del Proyecto de Ley elaborado por el entonces Ministro de Hacienda y Finanzas del Gobierno de Lanusse, Cayetano Licciardo<sup>9</sup>. En ellos se expresa una triple justificación: la discriminación del Territorio Nacional con respecto a la Patagonia continental, la insuficiencia de los regímenes de zona franca y las necesidades geopolíticas ante el infrapoblamiento y el alto porcentaje de población extranjera en la Isla.

Sobre este último particular en la Figura Nº 5 también muestra la situación singular de Tierra del Fuego, tanto en lo relativo al importante número de población extranjera, de prevalencia ostensiblemente superior al que se observaba en el resto del país, como en la solución que se genera a partir de la promoción industrial, que produce una caída vertical de tal porcentaje.

---

8 En la explicación del sistema promocional seguimos a Borruto (2010: 16/17).

---

9 El mensaje de elevación y texto del decreto/ley puede verse en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28185/norma.htm>, consultado el 26/07/18.

Figura N° 5

% de población extranjera		
Año censal	Tierra del Fuego	Total País
1895	43,2	25,4
1914 (1)	68,8	29,9
1947	59,1	15,3
1960	46,7	13,0
1970	41,4	9,5
1980	28,2	6,8
1991	15,3	5,0
2001	9,7	4,2
2010	8,9	4,5

Referencias. (1) se consideraron extranjeros a los pobladores naturalizados.

Fuente: Censos Nacionales.

En cuanto a la aplicación de la ley, hay que hacer notar que no fue una historia lineal. La dictadura de la "Revolución Argentina", aprobó la Ley 19.640 en junio de 1972 y la reglamentó en diciembre de ese año (Decreto N° 9208/72). Casi inmediatamente después, dejó el gobierno en manos de autoridades democráticamente electas (mayo de 1973).

El breve gobierno peronista de los setenta, por su parte, no lo incorporó a su agenda gubernamental. Más allá de que la ley fuera ratificada por el Congreso Nacional (año 1974), el "Plan Trienal", principal documento económico de la etapa, ni siquiera la menciona (Schvarzer, 2008). Sería interesante investigar las razones por las cuales un gobierno genéticamente intervencionista e industrialista desaprovechó este instrumento de promoción. El efectivo lanzamiento de esta política pública ocurrió con la dictadura militar del autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976/83), bajo la paradoja de un Estado poco consustanciado con estrategias intervencionistas o desarrollistas como las que fueron aplicadas en las nuevas provincias

patagónicas en los cincuenta y sesenta (Mastrocello, 2008). Al respecto, se han ensayado explicaciones de diferente tenor; por ejemplo, las que lo inscriben dentro de las estrategias para mitigar la influencia del combativo proletariado de Buenos Aires, Rosario y Córdoba, y en tal sentido, se desplegaban estrategias que promovían su relocalización. Y vinculado con el desmembramiento de los polos industriales históricos, la necesidad de asegurar y facilitar el salto tecnológico hacia la televisación color en la previa del Mundial 1978.

Si bien la evaluación del impacto de una política pública no está exenta de dificultades y subjetividades (Parsons, 2007)<sup>10</sup>, lo cierto es que las cifras que venimos desgranando a lo largo del trabajo hablan de una política pública que por la vía de la promoción industrial

---

10 Sobre el tema hay trabajos críticos, particularmente en tres líneas: a) costo fiscal, b) debilidad de las cadenas productivas generadas en la isla, c) falta de planificación del acelerado crecimiento urbano. Excede los límites del presente artículo de investigación tratarlas.

logró quebrar un patrón secular que había hecho del último territorio nacional una provincia demográficamente inviable. Y, como dijimos, no solamente se terminó con el infra-poblamiento: desde los '80 Tierra del Fuego tiene un mejoramiento notable en todos los registros sociales y económicos, llevándola a ocupar los primeros lugares entre las provincias de la Argentina con alto IDH.<sup>11</sup>

Para finalizar esta sección destacamos que, si bien existe una coincidencia bastante grande en asignar a la promoción industrial el rol de piedra angular en el “despegue” demográfico y económico del último territorio nacional, no por ello se omite otros elementos que confluyeron para hacerla posible: la evolución de la cuestión geopolítica, la influencia de la transición democrática argentina, la unanimidad de los actores sociales fueguinos en el apoyo del proyecto de ley, entre otros. Analizamos estos temas en D'Eramo y Cao (2021).

### Conclusiones y reflexiones finales

Inscribimos el presente texto dentro de una serie de investigaciones dirigidas a resaltar la singularidad del proceso histórico de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur. Esta singularidad se expresa tanto en un marco de análisis *territoriano* –que pone el acento en su proceso institucional– como regional, que pone el foco de atención en las distancias del proceso económico y social fueguina con respecto a lo sucedido en el resto de la Patagonia. En el texto, pusimos el acento en el infra-poblamiento, elemento clave como indicador institucional –toda vez que el proceso de provincialización se había ligado al crecimiento demográfico– e indicador estratégico del desarrollo territorial, dada la condición fueguina de espacio a colonizar.

El carácter insular, la lejanía, la inclemencia climática fueron las justificaciones (¿razones? ¿excusas?) para que la Tierra del Fuego fuera un territorio de “tercer orden”: se pensaba que no era posible disparar, en un contexto tan hostil y rezagado, un proceso económico capaz de fijar población. Esto fue así para los dos procesos económicos paralelos que se desarrollaron en la Isla Grande con muy poca interrelación entre sí<sup>12</sup>: por un lado, en torno a la ciudad de Río Grande actividades productivas vinculadas a la expansión de la ganadería ovina; en la ciudad de Ushuaia, estrategia de colonización penal motivada por razones geopolíticas y punitivas (preservación del orden social en la metrópoli). En ambos casos, en términos de poblamiento y de generación de riqueza, ambos modelos se mostraron como claramente limitados. El orden latifundista tuvo un techo muy bajo en toda la Patagonia, mucho más en Tierra del Fuego en donde la lejanía le quitaba competitividad. Para rematar estas debilidades, la decadencia de Punta Arenas ante la apertura del Canal de Panamá –puerto chileno que servía de pivote integrador en toda la región– y la crisis del mercado de la lana a la salida de la primera guerra mundial y en 1930, hicieron mucho más inviable el crecimiento económico bajo sus supuestos.

Menos dinámico, todavía, fue la situación de Ushuaia, en donde vivían un puñado de personas, la mayoría ligada al penal o al accionar militar (subprefectura marina) e institucional del Estado. A partir de los años '40 si bien ocurren algunos cambios significativos, los mismos no tuvieron impacto inmediato. La creciente presencia de empresas públicas asentadas en el territorio; la creación de una zona franca; la clausura del presidio; el descubrimiento de hidrocarburos en la zona norte

---

11 Véase: [https://www.wikizero.com/es/Anexo:Provincias\\_de\\_Argentina\\_por\\_IDH](https://www.wikizero.com/es/Anexo:Provincias_de_Argentina_por_IDH), consultado 15/3/2021

---

12 Citamos que hasta la década del '50 del siglo pasado no había conexión terrestre entre ambas ciudades.

de la isla; la apertura oficial del tramo de la ruta 3 que une Ushuaia con Río Grande; la contratación de una empresa italiana con radicación de un contingente de inmigrantes europeos, son todos hechos importantes, pero de un dinamismo muy inferior al que por esa misma época se observaba en la Patagonia continental.

En suma, todos los datos y análisis muestran una trayectoria fueguina claramente asincrónica: ni el proceso económico –en donde el clave rol nacional dio poca preponderancia a la isla– ni su evolución demográfica –indisolublemente ligado a aquél– guardan parangón con lo ocurrido en las otras jurisdicciones del sur del país. En efecto, a diferencia del resto de los territorios patagónicos–que realizaron su acople a la “organización nacional” entre los años ’30 y ’50 del siglo pasado (Bandieri *di-xit*)– Tierra del Fuego consolidará tareas básicas de organización económica, social y política décadas después, a partir de fines de los ’70, cuando la promoción industrial la inserte en la senda del desarrollo. En tal momento, la larga etapa de infra-poblamiento, que describimos con detalle a lo largo del trabajo, se quiebra a partir de políticas públicas nacionales que, articuladas a procesos locales, generan un aceleramiento que en dos décadas resultarán en su provincialización.

La promoción industrial –Ley 19.640– y la posibilidad de vender productos fueguinos en todo el ámbito del territorio nacional –que los regímenes precedentes no habían contemplado– constituyó la clave del éxito del régimen promocional. Aquí otra singularidad: el proceso de desarrollo fue complementado casi inmediatamente por el proceso institucional. De manera mucho menos traumática que lo ocurrido con el resto de los Territorios Nacionales Nacionales, Tierra del Fuego apenas había alcanzado la cifra mágica de 60.000 habitantes cuando logra el estatus de provincia y se incorpora como miembro de pleno derecho al pacto federal argentino.

Si bien es mucho lo que queda por analizar del proceso histórico del último territorio nacional, creemos que el presente texto marca con claridad su a-sincronía con el resto de los Territorios Nacionales en general y con la historia patagónica en particular: su diferenciado infra-poblamiento y la tardía y súbita aceleración que dio curso a su desarrollo económico y provincialización. A modo de cierre podemos decir que todos los datos muestran que, en términos relativos, Tierra del Fuego ya no se caracteriza ni por su infrapoblamiento ni por su bajo desarrollo económico. Más aun, el éxito logrado en su superación le ha permitido alcanzar los más altos niveles de desarrollo humano del país; se abre ahora como desafío mantener una dinámica que le permita sostener estos virtuosos indicadores. En esta línea, consideramos importante profundizar el estudio del proceso sociopolítico fueguino: una trayectoria cambiante, que atraviesa diferentes regímenes políticos y que es clave para abordar la tardía –y todavía frágil– construcción social de la novel provincia.

## Referencias bibliográficas

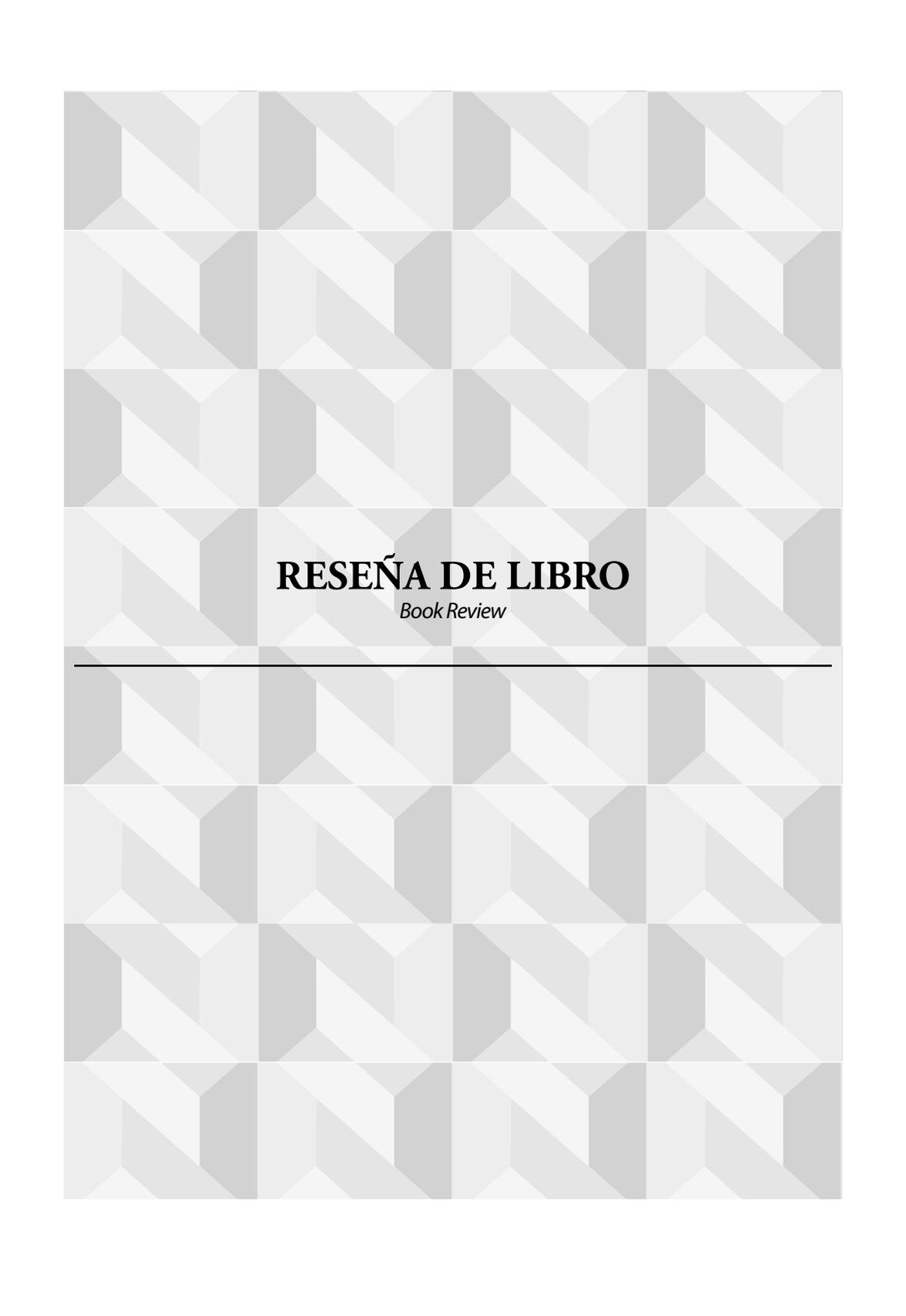
- Arias Bucciarelli, M. (2016). Abordajes y perspectiva en torno a los Territorios Nacionales en Argentina. Un itinerario conceptual y empírico sobre la producción historiográfica más reciente. *Boletín Americanista*. Año LXVI. 1, Núm. 72, 17-33.
- Arias Bucciarelli, M. y Jensen, S. (2009). La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción. *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»* Córdoba (Argentina). Año 8, Núm. 8, 183-200.
- Bandieri, S. (2011). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Bandieri, S. (2015). La Patagonia en clave regional: un camino posible para una historiografía renovada. *Folia Histórica del Nordeste*. Núm. 24, 181-188.

- Blanco, G. (2008). Tierra y ganado en la Patagonia: políticas públicas y conflictividad en las primeras décadas del siglo XX. *Anuario del Centro de Estudios Históricos «Prof. Carlos S. A. Segreti»* Córdoba (Argentina). Año 8, Núm. 8, 21-40.
- Bona, A. y Vilaboa, J. (Comp.). (2007). *El Peronismo en los Territorios Nacionales Patagónicos. Una Aproximación*. En A. Bona y J. Vilaboa. *Las Formas de la Política en la Patagonia* (pp. 155-176). Buenos Aires: Biblos.
- Bove, G. (2017). *Expedición Austral Argentina: Informes preliminares presentados a S.S.E.E.* Ministros del Interior y de Guerra y Marina de la República Argentina / Jefe de la Comisión Científica de la Expedición, y publicados bajo la dirección del Instituto Geográfico Argentino; Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Publicación original D.N de Agricultura 1883 / file: <http://C:/Users/Jose%20Marti/Desktop/expedicion-austral-argentina--informes-preliminares-presentados-a-ssee-los-ministros-del-interior-y-de-guerra-y-marina-de-la-republica-argentina--por-giacomo-bove-jefe-de-la-comision-cientifica-de-la-expedicio.pdf>
- Borruto, M. (2010). *Comentarios a la Ley 19.640*. Buenos Aires: edUTecNe.
- Caimari, L. (2000). Una sociedad nacional-carcelaria en la frontera argentina (Ushuaia, 1883-1947). *Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Historia del Delito en la Patagonia, organizadas por el GEHiSo y las Facultades de Humanidades y de Derecho y Ciencias Sociales*. General Roca, junio del 2000. Disponible en: [www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/ponenciaCaimari.rtf](http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20del%20Delito/ponenciaCaimari.rtf).
- Cao, H. y Vaca, J. (2005). Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. *Revista de Estudios Regionales*. Núm. 72.
- De Imaz, J. L. (1972). *Los Hombres del Confín del Mundo: Tierra del Fuego*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Lasas, L. y Luiz, Ma. T. (2015). Genealogía de una identidad territorial. La conformación de una región marítima e insular en el extremo austral. *Revista Sociedad Fueguina*. Disponible en: [http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/05\\_SociedadFueguina\\_ICSE\\_UNTDF\\_1447941671.pdf](http://www.untdf.edu.ar/uploads/archivos/05_SociedadFueguina_ICSE_UNTDF_1447941671.pdf)
- D'Eramo, D., Cao, H. (2019). Tierra del Fuego: la última y diferente provincialización. *Realidad Económica*. Núm. 327.
- D'Eramo, D., Cao, H. (2021). Tierra del Fuego: la singularidad del último territorio nacional. *DAAPGE*. Vol. 20, Núm. 35.
- García Basalo, J. C. (s/d). *La colonización Penal de la Tierra del Fuego*. Tierra del Fuego: Museo del Fin del Mundo. Disponible en: <http://v4.tierradelfuego.org.ar/museo/virtual/penal.htm>
- Hermida, M., Malizia, M. y Van Aert, P. (2013). Migración en Tierra del Fuego (o la historia de una ida y una vuelta). *Revista Sociedad Fueguina*. Núm. 2.
- INDEC (2000). *Situación demográfica de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*. Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección de Estadística y Censos. Buenos Aires: INDEC.
- Livon-Grosman, E. (2003). *Geografías Imaginarias. El relato de viaje y la construcción del espacio patagónico*. Rosario: Beatriz Viterbó Editora.
- Luiz, Ma. T. y Schillat, M. (1997). *La Frontera Austral Tierra del Fuego 1520-1920*. Cádiz: Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz - España.
- Manzanal, M. y Rofman, A. (1989). *Las Economías Regionales de la Argentina. Crisis y Políticas de Desarrollo*. Buenos Aires: Bibliotecas Universitarias Centro Editor de América Latina - Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Martinic, M. (2006). El poblamiento rural en Magallanes durante el siglo XX. Realidad y Utopía. *Magallania*. Vol. 34 (1).

- Masotta, C. (2001). Un Desierto para la Nación. La Patagonia en las Narraciones del Estado de la Concordancia (1932-1943). *IV Congreso Chileno de Antropología*. Santiago de Chile: Colegio de Antropólogos de Chile A. G.
- Mastrocello, M. (2008). *La Economía del Fin del Mundo Configuración, evolución y perspectivas económicas de Tierra del Fuego*. Buenos Aires: Editorial De los Cuatro Vientos.
- Nacach, G. (2012). Tierra del Fuego: construcción científico-política de la exclusión y contra imagen del ideal ciudadano. *Dynamis*. Núm. 32. 69-92.
- Navarro Floria, P. (2002). El desierto y la cuestión del territorio en el discurso político argentino sobre la frontera Sur. *Revista Complutense de Historia de América*. Vol. 28, 139-168.
- Navarro Floria, P. (Coord.). (2007). *La mirada del reformismo liberal sobre los Territorios del Sur argentino*. En P. Navarro Floria (Coord.). *La República posible conquista el "desierto"* (pp. 197-234). Neuquén: EDUCO
- Navarro Floria, P. y Nuñez, P. (2012). Un territorio posible en La República Imposible. El Coronel Sarobe y los problemas de La Patagonia Argentina. *Andes*. Vol. 23.
- Pérez Álvarez, G. (2016). Notas para una comparación de los proyectos de polos de desarrollo en la Amazonia brasilera y la Patagonia argentina. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*. 16 (1).
- Perrén, J. y Pérez Álvarez, G. (2009). Las nuevas provincias como problema historiográfico. Una primera aproximación a los casos patagónicos. *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue San Carlos de Bariloche.
- Ruffini, M. y Blacha L. (2013). La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958). *Temas Y Debates*. (25), 59-81.
- Ruffini, M. (2017). La Patagonia Mirada desde Arriba. El grupo Braun-Menéndez Behetty. *Revista Argentina Austral 1929-1967*.
- Sayago, S. (2014). Dos Formaciones Discursivas De La Patagonia Un Análisis A Partir de la Distinción Sistema/Entorno. *Pasado por Venir*. Año 8, Núm. 9.
- Schvarzer, J. (2008). Promoción Industrial en Argentina. Características, evolución y resultados. *Documento del CISEA*. Núm.90. Disponible en: <http://www.jorgeschvarzer.com.ar/panel/api/archivo/102>
- Sili, M. y Li, S. (2012). Las tierras fiscales en la Patagonia argentina: un viejo problema irresuelto. *Huellas*. Núm. 16. Disponible en: [http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/9990/CONICET\\_Digital\\_Nro.14006\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/9990/CONICET_Digital_Nro.14006_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Torre, C. (2011). *El Otro Desierto de la Nación Argentina. Antología de Narrativa Expedicionaria*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Vallega, A. (2001). *Historia de la Patagonia desde el siglo XVI hasta 1955. Programa de Investigación Geográfica Político Patagónico*. Buenos Aires: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina.

## OTRAS FUENTES

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Censos Nacionales de Población 1895-2010.
- Instituto Provincial de Investigaciones, Estadística y Censos – Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

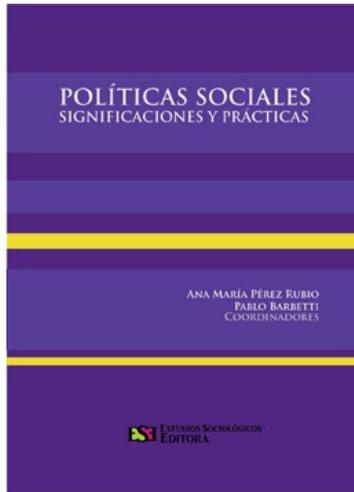


# **RESEÑA DE LIBRO**

*Book Review*

---





## RESEÑA DE LIBRO

### *Book Review*

TÍTULO

## **Políticas Sociales**

### *Significaciones y prácticas*

**PÉREZ RUBIO, Ana María & BUTTI, Pablo  
(Coordinadores).**

Estudios Sociológicos Editora, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.  
(1era. Edición, 152 páginas. ISBN: 978-987-3713-12-5).

Ana María Pérez Rubio & Pablo Butti (Coordinators). Social Policy: Significances and practices.  
Estudios Sociológicos Publisher, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016, 152 pages.

**Por Silvana Melisa Herranz\***

**Fecha de Recepción:** 11 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 01 de marzo de 2021.

**Palabras clave:** *Políticas Sociales, Políticas del Bicentenario, Significaciones, Derechos Sociales.*

**Keywords:** *Social Policy, Bicentennial Policies, Significances, Social Rights.*

---

\* Licenciada y Profesora en Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba. Doctoranda en Psicología de la Facultad de Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: melisaherranz@gmail.com

El libro “*Políticas Sociales: Significaciones y prácticas*” ofrece un trabajo comparativo de las políticas sociales implementadas entre el período de los años ’90 –por su marcado corte neoliberal– y las políticas sociales del Bicentenario –por definirse desde el Enfoque de Derechos–. Este contraste es el eje vertebrador del libro que aquí reseñamos. Ana María Pérez Rubio y Pablo Butti coordinan una producción que encuentra a investigadores/as que construyen aportes en relación a los procesos de implementación y/o significación de los diferentes programas en su vinculación con los objetivos que estos proponen desde diversas áreas de conocimiento. Transversaliza esta comparación la búsqueda por las huellas, los signos de una nueva racionalidad política y un reposicionamiento del Estado, a partir de enfocar “la configuración de nuevos espacios, la intervención de diferentes actores e intereses, posiciones y prácticas sociales y culturales” (Pérez Rubio & Barbetti, 2016: 26).

Como toda compilación que se pretende transdisciplinaria, quienes escriben transmiten en cada capítulo una perspectiva respecto del objeto de análisis general a partir de sus propias referencias teóricas y metodológicas. Al mismo tiempo, el trabajo conjunto en carácter de equipo de investigación otorga continuidad a esas diversas perspectivas, enriquecido por el aporte de investigaciones específicas producidas en otros equipos con preocupaciones coincidentes. Este libro está compuesto por seis capítulos, los cuales ofrecen intervenciones en diálogo para componer una unidad con sentido global; a la vez, cada capítulo tiene una autonomía suficiente como para ser leído de manera separada.

La presentación de Pérez Rubio y Barbetti funciona como acervo común de discusiones conceptuales que vertebran el posterior desarrollo. Sienta las bases conceptuales respecto de las políticas sociales como modo específico de atender a la cuestión social y las vías de producción de la sociedad misma. Por esto su

lectura resulta casi ineludible si interesa esclarecer y situar el marco de los posicionamientos y enfoques de los capítulos posteriores.

Los dos primeros capítulos proponen un análisis y una problematización desde diferentes miradas teóricas sobre los procesos de participación social promovidas por las políticas sociales. En el primero (“*La participación como política de inclusión: el discurso de las políticas del Bicentenario*”), Oraisón analiza diferentes concepciones de participación, lo que le permite reconocer los diversos sentidos que puede asumir como sus correlatos en la producción de ciudadanía activa. Distingue y describe las diferentes orientaciones en lo que hace a la participación en función de dos períodos históricos: los ’90, de marcado sentido neoliberal, y el cambio de paradigma a partir del enfoque de derecho en las políticas públicas, desde el período kirchnerista. Desde este enfoque, la participación no se asume en su sentido estratégico, sino como principio democrático y un derecho de todo ciudadano, marcando una distinción respecto a la idea de “beneficio” en función de ciertos méritos o condicionalidades. A continuación, se vale de las mismas nociones para indagar a las políticas del Bicentenario. La autora concluye que la participación, en estas últimas políticas, sólo aparece en el proceso de desarrollo e implementación de los programas, mas no en su formulación; señala en esto una continuidad con períodos anteriores, lo que la lleva a afirmar que la participación opera a fin de garantizar la eficacia de los programas.

En el segundo capítulo (“*Poder, autonomía y participación ciudadana en el marco de la gestión de políticas públicas*”), Foio ubica la discusión respecto a la participación específicamente en las políticas públicas en América Latina y el Caribe en el período comprendido entre los años 1992 y 2004. Hace un aporte de singular relevancia a fines de atender a la cuestión del poder y de la autonomía, incorporando la idea de *capacidad instituyente* desde Castoriadis. El

aspecto común entre las políticas seleccionadas es que en todos los casos se prevé la habilitación de instancias participativas. Desde su análisis, la autora pone de relieve el hecho de que existen disímiles sentidos dados a la participación; reconoce, a su vez, que en las quince políticas analizadas conviven diferentes modos de relación social en los espacios de participación, correlativos a tipos propios de poder y cultura organizacional.

En el tercer capítulo (*“Las políticas sociales como instituciones totales: la construcción de la subjetividad”*), Pérez Rubio analiza la incidencia en la producción de subjetividad de las políticas públicas aludiendo a que operan como tecnologías de intervención que producen vida cotidiana, generando condiciones de existencia (espacios de prácticas y relaciones sociales) que modelan la experiencia subjetivadora. En esta línea, problematiza la definición del beneficiario como un sujeto con características uniformes, advirtiendo que deben comprenderse en tanto individuos con reflexividades, experiencias y construcciones identitarias particulares. En la lectura de este capítulo, resuena la propuesta de Sandomirsky (2010), complementaria y enriquecedora, pues propone que la formulación de las políticas públicas ya incluye una idea de sujeto e incide en la constitución de subjetividad. A su vez, Pérez Rubio recupera de las Políticas del Bicentenario el Programa Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo, en relación a los cuales se propone analizar si favorecen proyectos de autonomía o si, por el contrario, se ciñen a garantizar la gobernabilidad sin alterar el funcionamiento de la sociedad y de la economía. Concluye que dichos programas tienen un marcado carácter compensatorio y asistencialista, sin revertir las condiciones de vida de los sujetos involucrados ni promover su autonomía. En este sentido y tardíamente en la conclusión, hace una analogía de las políticas sociales como instituciones totales, retomando el planteo de Goffman, ya que dichas

políticas les imposibilitarían a los sujetos salirse de su condición de beneficiario de planes sucesivos, involucrando a varias generaciones.

En el cuarto capítulo, denominado (*“Problemas sociales y políticas sociales neo-desarrollistas: el Programa Familia Argentina (PFA)”*), Ortiz y Pérez Rubio focalizan en el PFA, buscando indagar la congruencia entre el discurso oficial, las ideas enunciadas por agentes gubernamentales vinculados al programa y el modo en que las metas han sido traducidas a propuestas y programas. Incluyen una discusión novedosa en tanto enfoque de políticas neoliberales y neodesarrollistas, y la capacidad del PFA de promover la autonomía en los sujetos a quienes alcanza. Se afirma que la propuesta no modifica la política económica, sino que opera restrictivamente por medio de la definición de casos en función de ciertas características particulares.

En el capítulo quinto (*“El Programa Ingreso Social con Trabajo: Implementación y significaciones construidas por los sujetos participantes”*), Barbetti y Butti suman una provocadora y necesaria lectura respecto del programa Argentina Trabaja complementario al capítulo tres, abordándolo a modo de estudio de caso. Presenta una completa descripción de este, la cual favorece la comprensión de los ejes de interés de los autores al momento del análisis. A su vez, se rescata el objetivo de identificar factores por los cuales los procesos de implementación de programas no responden a las expectativas planteadas en su diseño. Reconocen aportes y aspectos críticos, acentuando que la participación en el programa es significada de modos diversos en función de las trayectorias personales y sociales de quienes acceden al mismo. Resulta estimable la perspectiva de análisis en términos de efectos psicosociales del trabajo por atender al impacto subjetivo y a la generación de productos observables como mediaciones para favorecer el reconocimiento social. Los autores dejan planteada una inquietud de suma relevancia a modo de tensión entre

trabajar-tener un plan, poniendo en debate el coste psicosocial de la inclusión a partir de un estigma social.

Por último, el capítulo seis ("*La construcción de las necesidades habitacionales en las políticas públicas como un proceso de disputa entre actores*") a cargo de Romagnoli –aun cuando cuya indagación no se produce en el marco del equipo de investigación– agrega el análisis de las políticas habitacionales. Propone un interesante y nutrido estado del arte sobre las principales discusiones teóricas bajo análisis, a lo cual añade una lectura crítica de revisión de dichos antecedentes. Comprende a las políticas públicas como campo de disputa de actores. Luego de una presentación general, se centra y toma para sí los planteos de Nancy Fraser por su capacidad de articular las teorías de las necesidades humanas con contribuciones del campo de las políticas públicas. Luego de una exhaustiva y ordenada presentación de la propuesta de Fraser, instrumenta esas categorías analíticas para interpretar las políticas habitacionales. Concluye que el aporte de la autora ofrece una capacidad heurística singular para interpelar dichas políticas.

Singularmente, las opciones asumidas de acceso a los documentos es lo que interesa reseñar junto con la relación campo/archivo, buscando desmontar los procedimientos a partir de los cuales se produce evidencia (Rufer & Gorsbach, 2016). Anima este objetivo la comprensión de que los archivos son agentes culturales de producción de hechos, y como tales, conforman y reflejan características esenciales de la política y del poder estatal (Stoler, 2010). Esta dimensión, generalmente descuidada o poco analizada, pero que construye realidades, es el foco desde el cual se hace la lectura del libro coordinado por Pérez Rubio y Butti. En ese sentido interesa identificar y comprender los procedimientos de relación en y con documentos (Rufer, 2016; Rufer & Gorsbach, 2016). ¿Cómo construyen su evidencia en el trabajo con políticas y programas?

¿De qué modo configuran su estrategia de indagación para hacer sus aportes respecto al eje común de "las políticas del Bicentenario"?

Esta pregunta abre otro modo de aproximarse al libro a partir de buscar las elecciones precisas de producción de archivos, sus opciones en la delimitación del campo, aspecto que presenta cierta variabilidad en el transcurso del libro. Realizar esta re-lectura lleva a enfocar particularmente los capítulos primero al quinto, ya que los restantes no lidian específicamente con documentos vinculantes a las políticas públicas del Bicentenario. En todos estos casos las referencias a las políticas se hacen a partir del análisis del documento "Políticas Sociales del Bicentenario. Modelo Nacional y Popular" del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en mayor medida el Tomo I, aunque en el capítulo cinco se incluye también el Tomo II. Este es el *corpus* que según los autores materializa el cambio de orientación hacia un enfoque de derechos para atender la *cuestión social*. Aquí reside otro aspecto de valor de la propuesta del libro, al seleccionar aquellos archivos documentales más emblemáticos para delinear el cambio de orientación de las políticas públicas; es decir, aquellos que presentar la característica de ser signo de época y configurar una posibilidad de decir (Rufer, 2016).

En el primer capítulo se indaga a la política en su totalidad, tomando fragmentos a fin de reconstruir a qué se asocia la participación en la letra del documento; a su vez se postula que solo una vez se menciona la "inclusión" en el proceso de formulación de políticas. Interesante apuesta metodológica que pone en discusión diferentes partes de un mismo documento, entre sus principios generales y aquellos específicos respecto a la participación, en relación a lo cual afirma: "en las referencias particulares y concretas a la participación, en lo que hace a la implementación de las políticas, los sentidos que a aquellas prácticas se asocian no se plasman en una redistribución

efectiva del poder y de la emancipación política” (pág. 44). Los criterios para hacer este análisis pueden rastrearse a partir de un desarrollo teórico desde el cual se construye un posicionamiento y comprensión en vinculación con la participación tanto como las tensiones en la configuración de un enfoque de derechos en las políticas públicas. Se incluyen en la redacción fragmentos de la normativa a fin de sustentar las argumentaciones que se van presentando. En el capítulo dos se lleva adelante un trabajo similar al capítulo uno, con otro *corpus* de documentos: “las unidades de observación han sido algunas prácticas de participación convocadas para la gestión de políticas públicas que transcurren entre 1992 y 2014 en doce países de Latinoamérica y el Caribe” (pág. 61, pie de pág. 10). Aquí nos encontramos con el objetivo de contraponer enunciados con las actividades previstas para implementarlos, en lo atinente a la participación ciudadana en políticas públicas. Se insiste en una variación de los sentidos en esta dimensión, en lo cual refieren identificar criterios que operan en la construcción de realidades en el espacio participativo. En función de estos criterios se valora luego el alcance de la política.

Los capítulos tres al cinco hacen un recorte a partir de analizar las políticas vinculadas a lo que, en un sentido general, se comprende como lazo social: familia y trabajo. Una arista a resaltar en relación al modo de trabajo que en estos capítulos se realiza con los documentos hace a la inclusión de un *corpus* empírico que está fuera de los textos de estos documentos, generando un diálogo. De este modo, los autores disputan la veracidad de lo dicho en función de construir nuevos archivos, instrumentando entrevistas y transcripciones de sus registros, productos del proceso de indagación con determinados objetivos y apuestas. El contrapunto se hace entre “discursos” y “prácticas”, respectivamente.

Pérez Rubio en el tercer capítulo lo hace por medio de testimonios producidos en cua-

tro entrevistas a personas beneficiarias del programa Argentina Trabaja. A partir de esto discute el alcance de los programas en función del cambio de paradigma que en su formulación suponen. Construye un esquema de análisis de los documentos, haciendo un rastreo “en contracorriente” a partir de los relatos referidos producto de entrevistas, buscando identificar los rechazos y resistencias (Stoler, 2010).

En el cuarto capítulo la propuesta de investigación se basa en el análisis de correspondencias en función de las líneas de acción principales del programa Familia Argentina recuperadas de la página web del Ministerio de Desarrollo Social, considerando objetivos, enfoque, destinatarios, estrategias y conceptos fundamentales. Es de notar el trabajo en paralelo con los discursos –en situación de entrevistas– de funcionarios encargados de implementar estos programas rastreando la congruencia entre el discurso oficial –las ideas sustentadas por los agentes gubernamentales– y el modo como las metas han sido traducidas en propuestas y programas. Otro aporte singular de este capítulo es la comparación entre jurisdicciones nacionales y provinciales, las tensiones y los diferentes discursos sostenidos desde las concepciones ideológicas-políticas que las sustentan. Asimismo, puntualizan líneas-fuerza que integran el perfil de las políticas y desde las cuales se pondera su alcance. En el esfuerzo por justificar los criterios interpretativos que emplean de algún modo desconocen la variabilidad entre líneas de acción que anteriormente habían sido referidas desde la descripción propia de la política.

En el quinto capítulo, Barbetti y Butti suman otra forma de abordar su problema, la cual consiste en identificar los factores por los cuales los procesos de implementación de programas no responden a las expectativas planteadas en su diseño. Reconstruyen descriptivamente el programa Argentina Trabaja atendiendo a los conceptos eje, sus objetivos y componentes básicos, desde la metodología

de "estudio de caso" a partir de resoluciones ministeriales, manuales de procedimiento y materiales de difusión. Los documentos no aparecen como ideal a constatar o corroborar, si no que indagan procesos y componentes explicativos. Las entrevistas son instrumentadas a fin de generar otro *corpus* donde se atiende a las significaciones construidas por los sujetos que acceden al programa. Vale señalar que se alude como "trabajo de campo" solo al realizado con las entrevistas semiestructurada a diferentes participantes del mismo. ¿Acaso los documentos no producen relaciones y efectos, no son artefactos? Y en este sentido ¿no serían también un campo?

El libro es un valioso esfuerzo investigativo que ofrece una variedad de formas de aproximarse a documentos de políticas públicas, adentrándose en la complejidad de sus determinantes y tensiones. En la reseña, buscamos señalar el enriquecimiento posible de los análisis si se comprende que las entrevistas son también documentos orientados por preguntas que se formulan en función de objetivos que hacen a la investigación. Lo que de algún modo está en juego es la comprensión de los documentos como campo y el modo de conocerlos, a fin de debatir el sentido positivista de considerarlos esa realidad objetiva de la que se extrae evidencia. O el "discurso" al que luego se instará desde las "prácticas", desatendiendo las operatorias que esos "discursos" en sí mismos producen.

Por otro lado, lo que se obtiene de los documentos es también producto de cómo se accede a ellos. Otras preguntas, otros procedimientos, en fin, otras apuestas habrían atendido a otros aspectos de los mismos documentos tanto de los programas como de las entrevistas. Esto no invalida las conclusiones, sino que invita a dar cuenta, a poner de relieve descripciones detalladas de documentos producidos por el Estado, algo que en algunos casos aparece de manera aclaratoria a pie de página o se le dedica un párrafo. El "cómo" en

la lectura de esta propuesta de un equipo de investigación abre, a modo rizomático, nuevas y valiosas preguntas que llegan a enlazarse con problemáticas vigentes en el campo actual de las políticas públicas. Como nos advierte Gargarella (s/f) es ineludible atender a los criterios que se emplean en el trabajo con los documentos, ya que en esa selección de criterios reside, en buena medida, la resolución del "caso" o las conclusiones de indagación; vigilar las opciones interpretativas a fin de no imputarlas de manera exclusiva a los documentos. Las opciones de quien investiga al momento de reclasificar el material documental hacen evidente el carácter construido inherente de todo fondo documental (Lugones, 2004; 2006). Al momento de la lectura del libro resuena una frase de Rufer: "El archivo crea silencios y reproduce secretos; sobre ellos sólo podemos trabajar, si acaso, proponiendo el interrogante como herramienta epistémica y política" (2016: 169).

Algunos años después de la publicación del libro, éste vuelve a ofrecer claves de deliberación para nuestra actualidad ya que pone en debate la capacidad del Estado de establecer y configurar clasificaciones sociales atendiendo de manera especial a las políticas vinculadas a la inclusión por medio del trabajo. Abre la posibilidad, por contraste, de problematizar las conclusiones de la mayoría de los capítulos que parecen coincidir en que poco se logró con las políticas con enfoque de derechos. El cambio de gobierno en 2015 volvió a poner escena un modelo de Estado con una marcada orientación al mercado y al recorte de políticas sociales. En este escenario, a su vez, se destaca que el cooperativismo y el modelo de economía social cede su lugar al emprendedurismo individualista y autogestivo, de los cuales pueden ser "beneficiarios" a partir de lo que Barbeti y Butti en el presente libro denominan inclusión a partir de un "estigma": acceder a los programas disponibles se requiere ser "joven" "discapacitado" "mujer" o "aprendices"

en programas acotados de entrenamiento para el trabajo (Herranz, 2018).

Posicionados/as en 2020, en una nueva transición de gobiernos –¿y de modelos de Estado?– entre un ciclo de gobierno nacional de políticas regresivas en materia de derechos ciudadanos y un nuevo período que se presenta como retorno de la protección del Estado, los artículos que componen el libro renuevan su alcance, al abordar de manera transversal un tema urgente: la convivencia entre democracia y exclusión. Los diversos capítulos ofrecen herramientas de indagación para señalar con-

tinuidades regresivas como avance en materia de Derechos Humanos. A su vez, permiten una valoración sobre el interjuego que implica el proceso de implementación de políticas, que se analizan desde la tensión entre la densa trama de actores sociales que se enlazan de manera compleja a partir de la diagramación e implementación de una política pública. Este trabajo analítico, que se sostiene en la mayoría de los artículos, brinda una valiosa oportunidad de revisión para los desafíos vigentes de investigación sobre políticas públicas con alcance en la inclusión por medio del trabajo.



## Sobre les Autores

### *Note on Contributors*

**MARIANO ARANA** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Docencia Universitaria para Ciencias Económicas por la UBA. Especialista y Magister en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Se desempeña como investigador del Área de Economía Política del Instituto de Industria y como docente de Desarrollo y Subdesarrollo y Metodología de la Investigación en Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales sobre diversos temas, con énfasis en teoría, historia y política económica.

**EUGENIA ARUGUETE** es Doctoranda en Ciencias Económicas en la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la misma casa de estudios. Maestranda en Finanzas en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UBA. Se desempeña como docente de la UBA, donde ha dictado cursos de historia económica argentina, economía política argentina, macroeconomía y economía internacional. Actualmente, desarrolla su actividad profesional en el Ministerio de Economía de la Nación, donde ha ocupado diversas posiciones y se ha especializado en temas de macroeconomía en países en desarrollo, economía y finanzas internacionales, deuda externa y financiamiento e inclusión financiera. Cuenta con publicaciones en medios locales e internacionales en las temáticas de su especialización.

**MARCIA BARROSSO FONTES** é doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação e mestrado em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente, é professora do curso de Serviço Social, pesquisadora do programa de Pós-graduação em Economia Doméstica e membro do grupo de pesquisa “Famílias, Políticas Públicas, Desenvolvimento Humano e Social” e “Trabalho, Sociabilidade e Gênero” da UFV. Tem experiência na área de Família, atuando principalmente nas temáticas relacionadas a Demografia da Família, Políticas Sociais, Economia Domiciliar, Composição e Arranjos Domiciliares, e Trabalho/Família.

**MARTÍN BURGOS** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales por la EHESS-París, Francia. Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Se desempeña como Coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación (CCC). Asimismo, es organizador del Congreso de Economía Política UNQ-CCC y coordinador de la diplomatura de posgrado en Finanzas en Desarrollo de la UNQ. Por su parte, es coordinador y coautor de los libros: *La soja: entre el monocultivo y la necesidad de divisas* y *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* en la editorial del Centro Cultural de la Cooperación. Se ha desempeñado como Jefe de Gabinete de Asesores del Secretario de Política Económica.

**EVANDRO CAMARGOS TEIXEIRA** é economista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre em Desenvolvimento

Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é Professor Associado I do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e pesquisa na área de Desenvolvimento Econômico, particularmente com os seguintes temas: criminalidade, saúde, educação e pobreza.

**JUAN MANUEL CAMPANA** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como auxiliar docente de Microeconomía en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Es asistente de investigación en el Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (IIE-CESPA-FCE-UBA) e integra el equipo de investigación del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas-OCEPP (Organización de la Sociedad Civil).

**HORACIO CAO** es Administrador Gubernamental. Licenciado en Ciencia Política, Doctor y Posdoctorando por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister Universitario en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha sido Director del INAP y responsable de programas de modernización en Estados Provinciales. Docente de grado y posgrado, desde hace más de veinticinco años, investiga y publica textos y libros sobre temas estatales y federales.

**JIMENA CARAVACA** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Ciencias Sociales con mención en Políticas y Programa Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la UBA y Doctora en Historia

por la Universidad de París, Francia. Investigadora asistente del CONICET con sede en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS-IDES/CONICET). Se desempeña como docente de grado en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y de posgrado en la Universidad de General Sarmiento (UNGS). Ha dictado cursos de posgrado en universidades nacionales y extranjeras. Dirige un proyecto PICT y forma parte de un Proyecto de Unidad Ejecutora (PUE-CONICET). Forma parte del equipo editorial de la revista *Estudios Sociales del Estado* (ESE). Sus temas de interés son el Estado en su vínculo con la economía y los profesionales de la economía; la definición de una agenda nacional y regional sobre el desarrollo económico a mediados del siglo XX y, actualmente, el proceso de modernización estatal en la Argentina desde los años de 1990.

**ANÍBAL DAVID CUENCA LÓPEZ** é economista pela Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguai. Mestre em Economia y Doutorando em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) Minas Gerais, Brasil. Pesquisa na área de pobreza, infraestrutura, mercado de trabalho e análise de eficiência.

**DANIEL D'ERAMO** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Del Salvador. Especialista en Gestión de Gobierno (Universidad de Palermo) y, en la actualidad, se encuentra desarrollando la Tesis para la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Se desempeña como docente del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTF) y como coordinador de la Licenciatura en Administración Pública. Integra el Nodo UNTDF en dos Proyectos de Investigación PISAC-COVID-19 en ejecución, referidos a los impactos de la pandemia en las capacidades estatales de los gobiernos

locales y en la actividad económica de Tierra del Fuego. Ha escrito artículos en su mayoría referidos a temáticas de gestión y políticas públicas. Desempeñó distintos cargos en la Administración Pública Provincial de Tierra del Fuego y de la Municipalidad de Ushuaia. Desde 2015 a 2019, fue Secretario de Gestión Pública de la Provincia.

**CLAUDIA JORGELINA DANIEL** es Licenciada en Sociología, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como investigadora adjunta del CONICET en el Centro de Investigaciones Sociales (CIS-IDES/CONICET). Es docente de grado en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Forma parte de un Proyecto de Unidad Ejecutora (PUE-CONICET) y es responsable de un PICT. Es autora del libro *“Números Públicos. Las estadísticas en Argentina (1990-2010)”* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013). Publicó numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras, *dossiers* y obras colectivas. Forma parte del equipo editorial de la revista *Estudios Sociales del Estado* (ESE). Sus investigaciones se enfocan en el estudio del Estado y las instituciones de la estadística pública en la Argentina en perspectiva socio-histórica. Sus áreas de interés son la sociología del conocimiento estadístico y la socio-política de las estadísticas. En los últimos años, desarrolló una línea de trabajo enfocada en el proceso de modernización estatal en la Argentina desde los años de 1990.

**CLARISA INÉS FERNÁNDEZ** es Doctora y Magíster en Ciencias Sociales por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Producción de textos críticos y Difusión Mediática de las Artes por la Universidad Nacional de las Artes

(UNA). Licenciada y Profesora en Comunicación Social con orientación en Periodismo por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ayudante Diplomada de la materia Política de la Información, de la carrera de Bibliotecología de la FaHCE. Ayudante diplomada de la materia Política de la Información en la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE-UNLP). Integrante del proyecto de investigación: “Reformas y transformaciones estatales en la Provincia de Buenos Aires. Estudios de caso sobre el desarrollo de políticas públicas y su vinculación con la producción del conocimiento y toma de decisiones (2003-2020)”, dirigido por la Dra. María Laura Pagani. Publicó numerosos artículos en revistas académicas, entre ellos: “Políticas culturales en acto. Teatro Comunitario Argentino: entre el Estado y la autogestión” (2018), “Políticas de información y bibliotecas en la provincia de Buenos Aires. El caso de los bibliotecarios referentes del CENDIE” (2020) y “Estado y políticas culturales en Argentina. Un análisis comparativo entre el Kirchnerismo y la Alianza Cambios (2007-2017)” (2020).

**MARÍA PÍA GARAVAGLIA** es Licenciada en Economía y doctoranda en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como asesora en economías digitales, coordinando proyectos de investigación sobre economía de plataformas para CIPPEC, BID-Lab y Fair.Work. Asimismo, realiza tareas de investigación en el Centro de Investigación en Administración Pública (CIAP) y es docente de Macroeconomía en la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UBA.

**SILVANA MELISA HERRANZ** es Licenciada y Profesora en Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Doctoranda en

Psicología de la Facultad de Psicología (FP) en la UNC y becaria del CONICET con lugar de trabajo en el CIFYH. Ha sido docente de la UNC, en las cátedras de ingreso y en Psicología Social. Actualmente, se desempeña como profesora de Psicología Sanitaria de la Universidad Católica de Córdoba. Participa desde 2012 como investigadora en proyectos SECyT vinculados a la temática de encierro, seguridad, acceso a derechos y producción de subjetividad, radicados en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (FFyH) y co-radicados en la FP de la UNC. En el marco de este equipo, en 2019, se publicó un libro con autoría compartido titulado *“Producción de Sentidos y Subjetividades en el Espacio Carcelar. Acceso a justicia y a derechos 15 años de investigación desde la perspectiva de los Derechos Humanos”*. Desde 2016, forma parte del equipo de incubación de cooperativas en contextos de encierro, de la FFyH y el Programa Universitario en la Cárcel, UNC, con funciones de coordinación del área Socio-Política. Ha escrito artículos y ha expuesto en congresos nacionales e internacionales sobre los temas a los que se aboca a partir de sus experiencias en investigación y extensión.

**ALBERTO MÜLLER** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster y Doctor en Teoría Económica por la Universidad de San Pablo (USP), Brasil. Se desempeña como Profesor Titular de Organización Industrial en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Es Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (IIE-CESPA-FCE-UBA) e integrante del equipo de investigación del Plan Fénix. Sus áreas de investigación son la Economía Argentina, Evaluación de Proyectos y Economía de Transporte.

**JUAN MANUEL PADÍN** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos

Aires (UBA). Magíster en Economía y Diplomado en Desarrollo Local y Economía Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctorando en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) e integrante del equipo de investigación de esa misma casa de estudios.

**GERMÁN PINAZO** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Se desempeña como investigador y docente del Área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Actualmente, es el director de la Licenciatura en Economía Política y de la Revista *Márgenes* en dicha casa de estudios. También es docente de posgrado en Estructura Económica Argentina de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNA) y en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales sobre diversos temas, con énfasis en la estructura económica argentina. Es autor del libro *“El desarrollismo argentino: una mirada crítica desde la industria automotriz”*, editado por la UNGS.

**JUAN SANTARCÁNGELO** es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). MA, MPhil y PhD en Economía de la New School University. Es Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Director del Doctorado en Desarrollo Económico y Profesor Titular de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). También se desempeña como Series Editor de *Palgrave Studies in Latin American Heterodox Economics*.

**CECILIA VITTO** es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina y Doctoranda en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios de posgrado. Es integrante de la Cátedra Abierta de Economía José Ber Gelbard y de la Comisión Directiva del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).



# Convocatoria

## *DÉCIMOSÉPTIMO NÚMERO*

**Dossier:** Agendas de Políticas Ambientales en América Latina y en la Argentina.

**Coordinador:** Pablo Mesa.

Los actuales modelos de producción y consumo ponen al límite la capacidad de nuestro planeta. La crisis ambiental que estamos atravesando no es sólo ambiental, sino que refiere a una crisis del modelo civilizatorio. Los costos de este sobregiro ecológico, ya sea por extracción o contaminación, se hacen cada vez más evidentes: deforestación, sequías, escasez de agua potable, erosión del suelo, pérdida de biodiversidad, aumento de dióxido de carbono en la atmósfera y las consecuencias que provoca en la salud de la población. La agenda en materia ambiental en Latinoamérica registra problemáticas que podríamos definir de siglos pasados: falta de saneamiento básico, gestión inadecuada de residuos sólidos urbanos, contaminación de cuencas hídricas, deforestación y ausencia total de ordenamiento ambiental del territorio. A este escenario, se suman los nuevos retos de este siglo vinculados a la promoción y desarrollo de políticas activas en materia de adaptación, descarbonización de la matriz productiva, generación de empleo verde y competitividad sistémica para nuestra región.

Hoy, América Latina cuenta con recursos para enfrentar los retos que se avecinan, nuevas perspectivas epistemológicas que, junto a los conocimientos e instrumentos del siglo XXI, posibilitan poner en tensión los problemas de la nueva y vieja agenda aún vigentes para darles respuesta.

A continuación, se comparten algunos ejes temáticos de esta convocatoria:

### **1. Hablemos de extractivas. Prospectiva de la industria en América Latina.**

#### *¿Camino hacia una transición energética?*

En el actual contexto regional conviven distintas miradas sobre el rol de las industrias extractivas y su incidencia en el desarrollo territorial. Una de ellas, propone escenarios de soberanía energética y mejora de los *déficits* de las balanzas comerciales de los países latinoamericanos, tan apremiados por el ingreso de divisas; al tanto que la otra, argumenta la legítima vocación de las regiones y sus habitantes de definir un modelo de desarrollo que tenga en consideración

parámetros de sostenibilidad ambiental. Estas miradas acerca de modelos productivos extractivistas se han establecido como antagónicas. En tal sentido, cabe preguntarse: ¿Qué rol jugaron y juegan las industrias extractivas en el apalancamiento para el desarrollo en Latinoamérica? ¿Será posible articular o complementar todas las dimensiones de cara al futuro?

## **2. La educación ambiental como política de Estado.**

### *Los desafíos en Latinoamérica.*

La educación ambiental como campo de conocimiento ha tenido un recorrido propio en Latinoamérica y desde hace décadas ha sido incluida dentro de las políticas públicas, ya sea en el marco de una ley o estrategia nacional específica. La Argentina sancionó recientemente una Ley que garantiza la formación en ambiente para quienes se desempeñan en la función pública con objeto de incorporar la perspectiva ambiental en toda gestión gubernamental. Los debates actuales en torno a las experiencias regionales muestran que la concepción epistemológica que subyace en las políticas públicas educativo-ambientales dista de la promovida desde el pensamiento ambiental latinoamericano en pos de una *praxis* emancipatoria pensada desde las particularidades de nuestros territorios y en términos de justicia ambiental. Esto conlleva el desafío de la pregunta respecto del sentido formativo de las propuestas impulsadas desde los espacios gubernamentales a fin de buscar las narrativas que permitan discutir y orientar la construcción de sustentabilidad(es) como proyecto colectivo.

## **3. Gobernanza de los recursos naturales:**

### **¿Quien la ejerce y para quién?**

#### *Escazú / Biodiversidad / Agua.*

A pesar de los cambios institucionales y las políticas que emergieron en los últimos años en la región, la construcción de conocimiento y la implementación real de políticas sostenibles y equitativas de los recursos naturales sigue pendiente. Si bien han surgido un buen número de iniciativas para la gestión ambiental de los recursos naturales, incluyendo reformas en legislación, procedimientos de manejo descentralizado, asociaciones sociales y económicas, o esquemas de compensación financiera, las brechas entre el discurso y la implementación real son con frecuencia amplias y presentan desafíos mayores. La perspectiva de gobernanza ambiental debe aliarse con ideas como la de justicia ambiental que coloca en el centro del debate la distribución de costos y beneficios ambientales.

## **4. Cambio climático, ciudades y urbanos continuos.**

### *¿Existe una agenda de adaptación?*

En los últimos años, sucesos climáticos extremos consecuencia del cambio climático han sido la causa principal de daños materiales y muertes en las ciudades de todo el mundo. Las acciones concretas a implementar contra los factores y las consecuencias derivadas del cambio climático se pueden centralizar en dos grandes grupos: mitigación y adaptación. Esta última, se presenta como un nuevo paradigma dentro de la planificación ambiental. Hay que preparar a las distintas

regiones y ciudades a este nuevo escenario que no tiene una respuesta única, ya que las estrategias posibles de ser implementadas derivan de la vulnerabilidad de cada caso. Es así que, frente a los efectos inevitables del cambio climático, adaptarse es la alternativa.

## **5. Ordenamiento Ambiental del territorio.**

*La evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica como instrumentos de gestión.*

En la gestión ambiental, como en toda gestión política, se debaten y se disputan intereses que responden a posicionamientos económicos e ideológicos. En materia de ordenamiento ambiental del territorio, observamos que en la región se impuso un esquema de decisiones de corto plazo en desmedro de la implementación de políticas ambientales de mediano y largo plazo, requerimiento ineludible para lograr un desarrollo sostenible. Este escenario requiere de nuevos instrumentos de gestión y de planificación, como la aplicación efectiva de la evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica, si se pretende corregir este rumbo.

## **6. La gestión de los residuos sólidos urbanos bajo el paradigma de la economía circular.**

*De los basurales a cielo abierto a desmaterializar la utilidad.*

La generación de residuos sólidos urbanos ha sido y sigue siendo uno de los grandes desafíos de la gestión ambiental urbana en Latinoamérica y en el mundo. Los pasivos ambientales producto de la falta de gestión de los residuos, su riesgo en salud y el estado embrionario en cuanto a porcentajes de recuperación y reciclado de materiales, se configuran como una deuda histórica que debemos atender. En este contexto, la economía circular se presenta como una alternativa en la cual prima la reducción, la regeneración, la reutilización y el reciclado de los elementos, interpelando el sistema productivo actual basado en un modelo lineal de producir, usar y tirar, donde prima la obsolescencia programada y percibida.

## **7. El Empleo Verde.**

*Su contribución en el diseño de políticas laborales, justas y sostenibles hacia una economía baja en emisiones.*

La crisis sanitaria producto de la pandemia llegó a la región en un momento de fragilidad económica y social preexistente, profundizando el aumento del desempleo. Asimismo, visibilizó la falta de acceso a servicios y recursos básicos (agua, saneamiento, alimentos). Sin embargo, de esta situación deviene una doble oportunidad: la de desarrollar estrategias para una recuperación económica que genere empleos resilientes, inclusivos y sostenibles, a la vez que incorpore la agenda climática, de biodiversidad y de desarrollo; y la de emprender cambios transformadores en diversos sectores de la sociedad con miras a establecer un sistema socioeconómico, en consonancia con los límites que la naturaleza impone.

## **8. Agregado de valor e innovación en la manufactura.**

### ***Industrias de triple impacto.***

La propuesta invita a reflexionar acerca de la potencialidad de las industrias sostenibles al agregar valor a los productos y procesos (vinculados a una producción eficiente y de bajas emisiones) que permitan mejorar la oferta exportable. Esta mirada persigue el logro de un impacto positivo desde la perspectiva ambiental, económica y social. En tal sentido, resulta imperiosa la promoción, desde todos los sectores, de políticas que impulsen una recuperación más sostenible y justa para la producción y para el mundo del trabajo en América Latina.

**Fecha límite para enviar los artículos de investigación:** 01 de junio de 2021.

#### **Para enviar las contribuciones:**

[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

#### **Para más información, véase:**

***Revista Estado y Políticas Públicas*** - FLACSO Argentina

[www.revistaeypp.flacso.org.ar](http://www.revistaeypp.flacso.org.ar)



# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 1, Año I,  
octubre de 2013.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 2, Año II,  
mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 3, Año II,  
octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 4, Año III,  
mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 5, Año III,  
octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 6, Año IV,  
mayo de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 7, Año IV,  
octubre de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 8, Año V,  
mayo de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 9, Año V,  
octubre de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 10, Año VI,  
mayo de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 11, Año VI,  
octubre de 2018.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 12, Año VII,  
mayo de 2019.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 13, Año VII,  
octubre de 2019.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 14, Año VIII,  
mayo de 2020.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 15, Año VIII,  
octubre de 2020.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 16, Año IX,  
mayo de 2021.



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –  
FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP:

C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





FLACSO  
ARGENTINA

## FLACSO ARGENTINA

### Área Estado y Políticas Públicas

### Programa Gestión del Conocimiento

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.  
Área Estado y  
Políticas Públicas.

## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

### Documento de Trabajo Núm. I



**Evaluando "en clave pública"**  
BERNAZZA, Claudia  
COMOTTO, Sabrina  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015

### Documento de Trabajo Núm. II



**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2015

### Documento de Trabajo Núm. III



**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
TIRENNI, Jorge  
(Compiladores).  
Mayo de 2016

### Documento de Trabajo Núm. IV



**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR**  
RACOVSKICH, Ma. Alejandra  
RAIMUNDI, Carlos  
(Compiladores).  
Octubre de 2016

### Documento de Trabajo Núm. V



**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
GRADIN, Agustina  
(Compiladores).  
Junio de 2017

## DE RECIENTE APARICIÓN



**ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA**  
**Ya nada va a ser igual**  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
Noviembre de 2020

## OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladora).  
Julio de 2017



**ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO**  
**Control y regulación en el neoliberalismo tardío**  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Compiladores).  
Octubre de 2018



**EN TORNO AL RUMBO**  
**Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2019

## Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Lius Alberto Quevedo (Director).

### Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Director).

### Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

## CONTACTO PRINCIPAL

### Área Estado y Políticas Públicas

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)



**AHORA PODÉS  
VENDER MÁS.**



**LA HERRAMIENTA QUE TE PERMITE  
COBRAR DESDE TU CELULAR  
CUANDO QUIERAS Y DONDE ESTÉS.**

- ➔ Adquirí el lector de tarjetas a un precio promocional.
- ➔ Vendé también a distancia enviando links de pago.
- ➔ Aceptá las principales tarjetas de crédito, débito y precargadas.
- ➔ Sin costo fijo y con las comisiones más convenientes.

**¡SIMPLIFICÁ LA ADMINISTRACIÓN DE TU COMERCIO!  
ENTRÁ A SIPAGO.COM.AR Y EMPEZÁ A VENDER MÁS.**

Cartera Comercial. Servicio Sipago sujeto a los términos y condiciones disponibles en [www.sipago.coop](http://www.sipago.coop). Sipago es un servicio prestado por Fraterna Cooperativa de Provisión de Servicios Limitada. Más información en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop)



La solución de cobro  
que te faltaba

**Sipago**



## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indexadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

## Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden evidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF*. Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

## Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

## Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

## Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.  
Oficina del 2do piso  
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.  
Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)  
Teléfono: (54) (11) 5238-9361  
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



