

**Haz lo que yo digo, mas no lo que yo hago. Argentina y la sostenibilidad de la deuda en la agenda del G20**

**El trabajo y las relaciones laborales en las teorías del *management*. Una aproximación crítica**

**La incómoda aritmética de la deuda**

**Economía feminista: teoría económica, desigualdad y políticas públicas. Un abordaje teórico y de caso**

**La estructura productiva de José C. Paz: caracterización de las PyME industriales**



# Ec

## Índice

<b>Palabras preliminares. La deuda a fondo</b> Cintia Gasparini y Laura Saavedra	<b>5</b>
<b>Haz lo que yo digo, mas no lo que yo hago.</b> <b>Argentina y la sostenibilidad de la deuda</b> <b>en la agenda del G20</b> Cecilia Nahón y Pablo J. López	<b>7</b>
<b>El trabajo y las relaciones laborales en las teorías</b> <b>del <i>management</i>. Una aproximación crítica</b> Cecilia Rossi	<b>19</b>
<b>La incómoda aritmética de la deuda</b> Mariano Beltrani	<b>31</b>
<b>Economía feminista: teoría económica, desigualdad</b> <b>y políticas públicas. Un abordaje teórico y de caso</b> Ana María Acosta y Lizette Aguirre	<b>51</b>
<b>La estructura productiva de José C. Paz:</b> <b>caracterización de las PyME industriales</b> Sebastián Costa	<b>61</b>



## EC-Revista de Administración y Economía

Año I | N° 2 | diciembre de 2018

© 2018, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2018, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN 2591-6696

Rector: **Federico G. Thea**

Vicerrector: **Héctor Hugo Trincherro**

Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**

Director General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Diseño, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

## staff

Directora y Editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc) Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de esta publicación ni de la Universidad Nacional de José C. Paz.

# Palabras preliminares

## La deuda a fondo



*Cintia Gasparini\* y Laura Saavedra\*\**

La deuda crece. Crece la deuda con las y los trabajadores. Crece la deuda con la industria nacional. Crece la deuda con las mujeres. Crece la deuda con las PyME. Crece la deuda con los acreedores externos. Crece la deuda con las nuevas generaciones.

Desde la asunción de la nueva gestión de gobierno la realidad económica y social de nuestro país sufrió retrocesos sin precedentes. De acuerdo a las estadísticas oficiales, la tasa de inflación acumuló desde la asunción hasta septiembre de este año un 143%, concentrando las mayores subas en los rubros que afectan diferencialmente a los/las trabajadores y a los hogares más vulnerables: alimentos, transporte y servicios públicos. A contramano, el salario mínimo subió un 91% en ese período, el salario promedio un 95% y las jubilaciones un 101%, lo que implica pérdidas extraordinarias de poder adquisitivo.<sup>1</sup>

Las políticas macroeconómicas de apertura comercial, ajuste fiscal, subas indiscriminadas de tarifas y destrucción del mercado interno, implicaron la pérdida de más de 90.000 empleos en el sector industrial (el sector con mejor calidad de empleos y mayor impacto en el resto de los sectores económicos) y nos posiciona entre los cinco países con mayor pérdida de actividad industrial en el mundo.<sup>2</sup> Ello,

\* Vicedirectora del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (UNPAZ).

\*\* Docente de la asignatura Metodología de la Investigación, en la Licenciatura en Administración (UNPAZ).

<sup>1</sup> Datos IPC CABA, INDEC y ANSES.

<sup>2</sup> El resto son: Burundí, Togo, Benín y Jordania. Datos del Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior.

sumado al cierre de más de 5.000 PyME, significó una tasa de desempleo del 9,6%, casi un punto porcentual de incremento en un año.<sup>3</sup>

Por su parte, la deuda (financiera) pública creció de forma descontrolada y supera hoy el 90% del Producto Bruto, alejando al país del umbral que el propio Fondo Monetario Internacional recomienda a los países en desarrollo.<sup>4</sup> El pago de intereses de la deuda es la única partida que crecerá más que la inflación de acuerdo al Presupuesto Nacional de 2019 elaborado junto al FMI. En los siguientes años, la situación empeorará progresivamente, alcanzando vencimientos de sumas equivalentes a las Reservas Internacionales y condicionando significativamente el futuro de las políticas públicas.

Es esta realidad la que nos moviliza y nos interpela. Nos obliga a preguntarnos, a investigar sus causas y determinantes, a clarificar, a debatir, a desentrañar y a comunicar. Pensar esta realidad en términos teóricos y aplicados es una tarea obligada para la investigación en la UNPAZ y esta revista selecciona y reúne enfoques diferentes y complementarios para llevar a cabo esa tarea.

En este número de *Ec-Revista de Economía y Administración*, docentes y graduados/as de la casa expresan diferentes aristas de la deuda social y económica que nos ciñe y nos bloquea, a través de artículos que la analizan desde la lupa nacional y local, y también a partir de enfoques teóricos que interpelan nociones claves constitutivas de esa realidad, desarrolladas en el campo de las ciencias económicas y de la administración.

Nahón y López plantean el papel y la evolución del tema de las deudas soberanas en la agenda del G20, a la vez que analizan el sendero de insostenibilidad que la misma encaró en nuestro país durante los últimos años y que contrasta con el discurso oficial en el seno de dicho foro.

Rossi realiza una aproximación crítica acerca de la noción del trabajo en el campo de la administración y sus implicancias en el ámbito de las relaciones laborales, desde enfoques teóricos que interpelan esa realidad.

Beltrani analiza la dinámica peligrosa que pone de manifiesto el análisis conjunto de la sostenibilidad fiscal y externa de la economía argentina, a partir de los cambios que ha atravesado la configuración macroeconómica en los últimos años y que reaviva la persistente restricción externa.

Acosta y Aguirre encaran la desigualdad de género en las ciencias económicas, a partir del análisis teórico sobre el rol del feminismo, del abordaje de las políticas públicas y de la aproximación empírica.

Finalmente, Costa estudia la conformación de la matriz productiva de José C. Paz y sus determinantes, poniendo énfasis en el relevamiento de las PyME con características industriales.

Festejamos y nos congratulamos de contar con estas piezas resultantes de la investigación responsable y del pensamiento crítico, que nutren nuestra comunidad universitaria y que podemos compartir en sociedad a través de nuestra revista. Los volvemos a invitar a participar de los próximos números.

3 INDEC, dato de II trimestre de 2018 vs. II trimestre de 2017.

4 Estimaciones de López y Nahón (ver primer artículo de esta revista, p. 12) y de ITE Germán Abdala.

# Haz lo que yo digo, mas no lo que yo hago

## Argentina y la sostenibilidad de la deuda en la agenda del G20



*Cecilia Nahón\* y Pablo J. López\*\**

### Resumen

Argentina ejerce durante este 2018 la presidencia del G20. Este foro de debate, discusión y coordinación entre jefes de Estado de economías consideradas de “importancia sistémica” reúne en conjunto más del 80% del producto global, el 75% del comercio internacional y el 66% de la población del mundo. Además de la profunda crisis actual del multilateralismo que tiñe las relaciones económicas entre países, es la propia crisis de la economía argentina, que desde mayo de 2018 enfrenta una volatilidad financiera y cambiaria superior a la global, la que obliga a una lectura minuciosa del papel del país que ejerce la presidencia en el Grupo de los 20. Sin esperanzas de un repunte de la actividad económica, todos los cañones del

\* Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Desarrollo por la Escuela de Economía de Londres. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Formó parte de la Cancillería Argentina por cinco años (2011-2015), representando al país como Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Embajadora en los Estados Unidos y Sherpa ante el G20. Actualmente, dicta clases en la Escuela de Asuntos Internacionales de la American University en Washington, DC, y dirige el programa educativo: “Modelo G20” en dicha universidad.

\*\* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires y Especialista en Mercado de Capitales por el Mercado de Valores Universidad de Buenos Aires. Es profesor regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y de la UNPAZ. En el sector público, fue Director Nacional de Política Macroeconómica (Ministerio de Economía), Director del BCRA y Secretario de Finanzas de la Nación. Actualmente, se desempeña como Director del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica en la Universidad Nacional de José C. Paz.

FMI y las autoridades argentinas están puestos en asegurar el pago de una deuda pública que ha crecido fuertemente en los últimos años. En este artículo mostramos el sendero de insostenibilidad por el que está transitando la deuda pública argentina, que contrasta con el discurso que el gobierno nacional mantiene en el G20 con relación a esta problemática.

**Palabras clave:** G20, deuda soberana, sostenibilidad

## 1. Introducción

Argentina ejerce durante este 2018 la presidencia del G20. Este foro de debate, discusión y coordinación entre jefes de Estado de economías consideradas de “importancia sistémica” y que reúnen en conjunto más del 80% del producto global, el 75% del comercio internacional y el 66% de la población del mundo, se reunió por primera vez en Washington en 2008. Los países considerados desarrollados ya poseían un marco de reuniones periódicas conocido como el G7, e incluso el G8 considerando a Rusia. En el G20, la novedad radicó que se sumaron a los principales países emergentes a la discusión acerca de los derroteros de la economía mundial. Además de los miembros del G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), el G20 está integrado por la Unión Europea, Australia, y un grupo diverso de economías generalmente catalogadas como emergentes: Argentina, Brasil, México, Sudáfrica, China, Corea del Sur, India, Indonesia, Rusia, Turquía y Arabia Saudita. España es un invitado permanente.

Frente a la gravedad de la crisis global de 2007-2008, el G20 actuó como una suerte de “comité de crisis” de la economía global, buscando dar la señal política de que adoptarían conjuntamente instrumentos excepcionales para estabilizar los mercados financieros, contener la crisis y restaurar el crecimiento económico. El G20 devino, así, el principal foro, a la vez técnico y político, para la cooperación económica y financiera global.

Durante 2018, el G20 se lleva a cabo por primera vez en Sudamérica en un contexto de crisis profunda del sistema multilateral. La guerra comercial entre las potencias ya es una realidad que enfrenta especialmente a Estados Unidos con China, pero que también involucra a la Unión Europea y a otras economías del G20. Con la crisis del multilateralismo, el G20 también transita su propia crisis.

Pero no es solo la crisis global la que tiñe la presidencia argentina del G20 durante 2018. La propia crisis de la economía argentina, que desde mayo de 2018 enfrenta una volatilidad financiera y cambiaria superior a la global, obliga a una lectura minuciosa del papel del país que ejerce la presidencia en el Grupo de los 20. El proceso devaluatorio de la moneda nacional, la aceleración de la inflación y el aumento de tasas de interés a niveles inéditos, impactaron fuertemente en la actividad real cuyos indicadores muestran caídas sostenidas que no encuentran un piso. En este marco, el acuerdo con el FMI (que fue renegociado a solo tres meses de su firma) no genera tranquilidad, sino augura mayores pesares para la economía real ante los condicionamientos en materia de política fiscal y monetaria fuertemente restrictivas.

Sin esperanzas de un repunte de la actividad económica, todos los cañones del FMI y las autoridades argentinas están puestos en asegurar el pago de una deuda pública que ha crecido fuertemente en los últimos años. El sendero de insostenibilidad de la deuda es hoy una realidad, aunque paradójicamente ha sido un eje de la agenda que Argentina ha levantado en el G20.

En este artículo repasamos la evolución que ha tenido en la agenda del G20 la cuestión de las deudas soberanas desde 2008 hasta la actualidad, indicando la importancia que tuvo para nuestro país el tratamiento de esta problemática en el Grupo de los 20. Luego, mostramos la evolución que ha tenido la deuda pública durante los últimos años desde la asunción de Macri como presidente del país, y en especial en los últimos meses, indicando los principales riesgos que se observan. Luego concluiremos mostrando la consistencia o falta de ella entre las posiciones defendidas por Argentina en el G20 y sus decisiones de política económica en materia de deuda soberana.

## **2. La agenda de deuda del G20: de la crisis *subprime* al sobreendeudamiento global**

Si bien el endeudamiento global ha crecido en forma continua desde comienzos de siglo, el inicio de la crisis de 2007-2008 es una bisagra en cuanto a la composición de la deuda: mientras que su expansión hasta 2008 se explica en gran medida por el endeudamiento del sector privado –especialmente de las familias– de los países avanzados y las grandes economías emergentes, entre 2008 y 2015 el componente más dinámico ha sido el endeudamiento del sector público, tanto en los países avanzados como en las economías emergentes y de bajos ingresos (FMI, 2016 y 2018).

Por este motivo, en su primera reunión de 2008, el foco del G20 no estuvo puesto en el endeudamiento en sí mismo, sino en la proliferación de los instrumentos financieros riesgosos y escasamente regulados que habían permitido el exceso de apalancamiento de los hogares. El excesivo endeudamiento soberano no estaba aún en el radar.

Sin embargo, los masivos programas de estímulo fiscal y monetario, coordinados en el G20 y puestos en marcha para enfrentar la crisis, no tardaron en reflejarse en crecientes déficit presupuestarios y aumentos en el nivel de endeudamiento público a nivel global. En los países avanzados el stock de deuda pública escaló 25 puntos del PIB entre 2008 y 2015, mientras que en los países emergentes, que habían reducido su endeudamiento público en aproximadamente 15 puntos del PIB entre 2002 y 2008, incrementaron dicho ratio en igual magnitud en los siete años posteriores al estallido de la crisis (McKinsey Global Institute, 2015). En el caso del G20, todos sus miembros, con la excepción de Argentina e India, experimentaron aumentos relevantes de su ratio de deuda sobre PIB.

A pesar del preocupante crecimiento de los coeficientes de deuda a PIB, el G20 eludió por años un abordaje en profundidad de esta problemática. Sin embargo, la sucesión de procesos de reestructuración de deudas soberanas en países que se habían endeudado excesivamente hizo insoslayable para el G20 incorporar esta problemática en agenda. En 2012 Grecia ejecutó la reestructuración de deuda

más grande de la historia y otros países también debieron encarar procesos similares, como Belice (2007, 2013), Jamaica (2010, 2013), St. Kitts and Nevis (2012), Grenada (2013), Ucrania (2015) y Puerto Rico (2017). Pero fueron los desarrollos en los tribunales estadounidenses vinculados al caso argentino los que marcaron un parteaguas en el tratamiento global del tema.

Si bien en la cumbre de San Petersburgo (2013) la cuestión de la deuda reingresó parcialmente a la agenda del G20 al mencionarse la importancia de mantener la deuda en niveles sostenibles, fue en 2014 que la problemática alcanzó una nueva dimensión, en gran medida debido a la evolución del caso de Argentina y los fondos buitres. En junio de 2014, después de una década de litigio, la Corte Suprema de los Estados Unidos rechazó revertir una cuestionada decisión judicial contra el país que favorecía a un grupo minoritario de tenedores de bonos argentinos en default conocidos como “fondos buitres”. Estos fondos especializados en litigar contra países, no le habían prestado al país, sino que habían adquirido a muy bajo precio bonos argentinos que el país ya había dejado de pagar cuando se declaró en default en 2001 e iniciaron juicio en tribunales extranjeros (principalmente en Estados Unidos) reclamando el pago total de los bonos caídos en desgracia. Esos bonos que habían comprado los “fondos buitres” poseían una cláusula llamada *pari passu*, que buscaba garantizar equidad entre los acreedores. Sin embargo, los tribunales de Estados Unidos avanzaron con una interpretación inédita de esa cláusula para impedir los pagos regulares a sus bonistas reestructurados hasta tanto no se les pagara a los fondos buitres el total de lo que reclamaban. Esa inédita interpretación fue la que quedó firme en 2014 (López y Nahón, 2017).

Al fallar a favor de los fondos buitres, los tribunales estadounidenses otorgaron una poderosa herramienta a los bonistas minoritarios para sabotear las reestructuraciones de deuda soberana en el futuro, poniendo en riesgo la sustentabilidad de la deuda pública y, por tanto, la sustentabilidad de los procesos de crecimiento. Las graves implicancias sistémicas del caso argentino motivaron la discusión sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana en el seno del G20, el FMI y las Naciones Unidas. Quedó en evidencia que cualquier país puede estar sujeto a este tipo de ataques especulativos y que se trataba de un problema global que requería de una solución global.

En Brisbane (2014), el G20 se refirió por primera vez a los desafíos que genera la litigiosidad y a la necesidad de “fortalecer el orden y la previsibilidad de los procesos de reestructuración de deuda soberana”. A su vez, el comunicado adoptado celebró el trabajo en marcha para enfrentar dicha litigiosidad mediante el fortalecimiento de cláusulas contractuales y encomendó a las autoridades económicas que siguieran avanzando en el tema (FMI, 2015).<sup>1</sup> Fue un importante logro diplomático para la Argentina, consistente con la política económica que se había seguido desde 2003, basada primero en el desendeudamiento y, luego, en el sostenimiento de los niveles de deuda en niveles sustentables.

1 Textualmente, en la sección correspondiente a próximos pasos de dicho comunicado de 2014, se sostuvo que: “Teniendo en cuenta los desafíos que plantea la litigiosidad y para fortalecer el orden y la previsibilidad del proceso de reestructuración de deudas soberanas, celebramos el trabajo internacional sobre cláusulas mejoradas de acción colectiva y *pari passu*. Llamamos a que sean incluidas en las emisiones internacionales de bonos soberanos y alentamos a la comunidad internacional y al sector privado para que promuevan activamente su uso” (G20, 2014).

En la reunión de líderes de Antalya (2015), el G20 reafirmó la pertinencia del tema en la agenda financiera internacional con un lenguaje muy similar al del año anterior, agregando el pedido expreso al FMI de continuar promoviendo el uso de mejores cláusulas contractuales. Durante ese año, en paralelo al proceso en el G20, Argentina y el G77 + China impulsaron el tratamiento de esta problemática desde una óptica diferente –complementaria– en las Naciones Unidas. Con Argentina a la cabeza, seguido por otros países emergentes, el tema tuvo un peso relevante en el G20 en esos años.

Sin embargo, como resultado de los cambios políticos ocurridos en Brasil y, especialmente en Argentina, la preocupación por la reestructuración de las deudas soberanas dejó de tener desde 2016 un lugar en la agenda (y las declaraciones) propias de los líderes del G20, aunque sí se mantuvo en los comunicados –más bien de carácter técnico– de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales. El comunicado de líderes de 2016 solo marcó la necesidad de mantener el ratio de deuda a PIB en niveles sustentables, fórmula que se repitió en la cumbre de líderes de Hamburgo (2017) eludiendo, una vez más, un abordaje riguroso de la tendencia actual al sobre-endeudamiento soberano.

Bajo la presidencia argentina actual (2018), el tema parece escalar posiciones en la agenda, al menos a nivel de reuniones de ministros de finanzas y bancos centrales. Por caso, tanto en el comunicado de la reunión de marzo de 2018 como en la que se llevó adelante en junio, ambas en Buenos Aires, se señaló la necesidad de una política fiscal amigable al crecimiento económico y también la de mantener los niveles de deuda en un sendero sustentable. Asimismo, en ambos comunicados, se planteó la preocupación por algunas problemáticas específicas con relación al endeudamiento excesivo, sobre todo en países de bajos ingresos. A pesar de esta preocupación que parece mostrar el gobierno argentino, y que expresa en las reuniones del G20, sus acciones de política económica no se condicen con dichas expresiones. La política fiscal dista mucho de ser amigable al crecimiento y el proceso de endeudamiento se acerca aceleradamente a niveles alarmantes. De esto nos ocuparemos en la próxima sección.

### **3. La evolución reciente del endeudamiento argentino: un tren sin escalas a la insostenibilidad**

Los números que muestran la evolución del nivel de endeudamiento público argentino son tan contundentes como alarmantes. En octubre de 2015 el nivel de deuda pública se ubicaba en el 43,7% del PIB,<sup>2</sup> por debajo del promedio latinoamericano que se ubicaba en 56,7% según datos del FMI. Más aún, cuando se analiza la composición de esa deuda se observa que la deuda contraída con el sector privado era del 11,8% del producto. Este último guarismo permitía considerar a la Argentina como un país prácticamente desendeudado. Luego del default de 2001, la deuda pública superaba el 160% del PIB, y en su mayor parte se encontraba nominada en moneda extranjera y estaba en manos del sector privado. Por lo tanto, alcanzar los niveles de deuda de 2015 fue producto de una política deliberada de reestructuración de la deuda en *default* con quita de capital y desendeudamiento primero,

---

<sup>2</sup> Ver Secretaría de Finanzas, Informes Trimestrales de la Deuda, III Trimestre 2015.

para luego sostener los niveles de deuda alcanzados, de tal manera de no perder márgenes de acción para desarrollar políticas económicas que favorecieran el crecimiento económico.

Fue sobre la base de esa política que la diplomacia argentina defendió hasta 2015 la necesidad de generar marcos internacionales para que los países en desarrollo pudieran mantener los niveles de deuda en senderos sustentables y que, en caso de que no ocurriera, se pudieran reestructurar deudas de manera ordenada y equitativa, sin ahogar el crecimiento económico.

Desde diciembre de 2015, el gobierno de Macri cambió absolutamente la política económica, iniciándose un proceso de emisión de deuda que condujo rápidamente al sobreendeudamiento. El primer paso para ello fue el acuerdo con los fondos buitres al que se arribó en el primer trimestre de 2016, que no implicó quita alguna, y por el contrario, reconoció intereses altísimos sobre el valor nominal de los títulos, permitiendo a dichos fondos recibir varias veces el capital original adeudado.<sup>3</sup> Para pagar dicho acuerdo, el gobierno argentino emitió bonos en moneda extranjera por USD 16.000 M, que sumadas a otras operaciones de deuda llevadas adelante inmediatamente, implicaron un aumento de la deuda en 10 puntos del producto a los pocos meses de haber asumido la nueva administración.

Se trató del inicio del ciclo de endeudamiento más abrupto de la historia argentina: entre enero de 2016 y agosto de 2018 se emitieron instrumentos de deuda en moneda extranjera por más de USD 120.000 M.<sup>4</sup> El nivel de deuda pública en relación al PIB aumentó desde entonces en más de 40 puntos para ubicarse hoy en niveles que superan el 90%. Es decir, que se duplicó el nivel de endeudamiento con relación al tamaño de la economía. Argentina pasó en menos de tres años de tener un nivel de deuda menor que el promedio regional, a ser el país más endeudado de la región.

Cabe mencionarse que el FMI, en su Análisis de Sustentabilidad de la Deuda para países en desarrollo, ubica al umbral de endeudamiento a partir del cual la deuda ingresa en un sendero de potencial insostenibilidad en el 60% del PIB. Otros trabajos muestran incluso correlaciones negativas entre el nivel de deuda y el crecimiento económico en niveles más bajos aún. Por ejemplo, Pattillo, Poirson Ward y Ricci (2002) sostienen que a partir de un 35%-40% de deuda sobre PIB, la deuda empieza a tener un impacto negativo en el PIB per cápita.

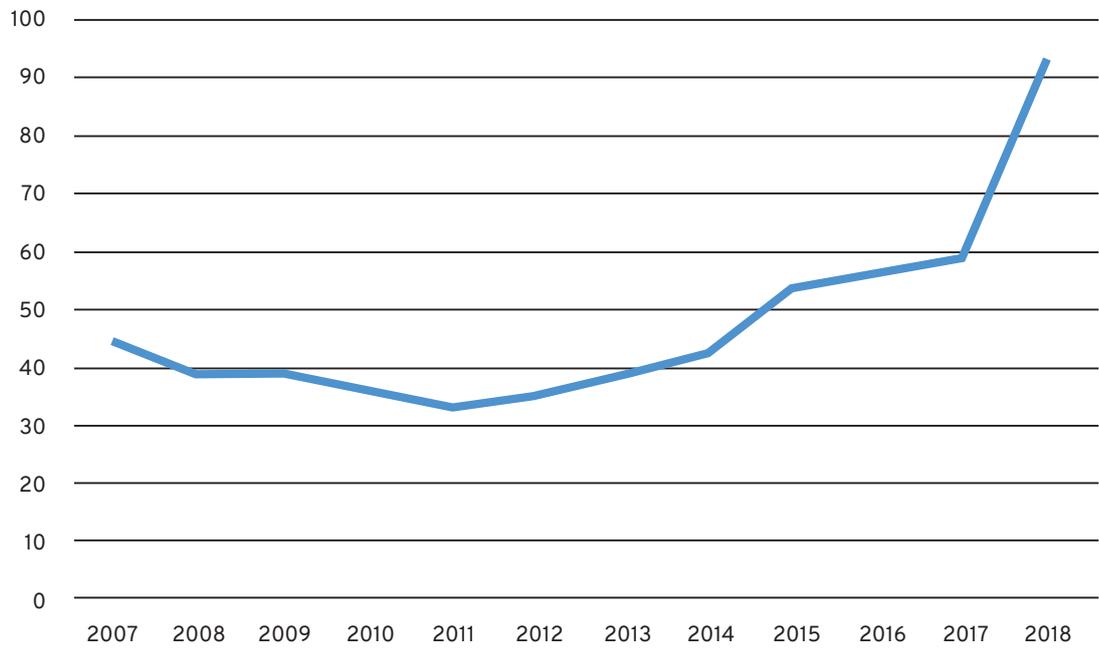
Asimismo, las propias proyecciones que el gobierno argentino realizó a principios de este año ubicaban a los niveles de endeudamiento para los próximos años en niveles por debajo del 60% del producto. Sin embargo, solo algunos meses después, el nivel de deuda ya supera en más de 30 puntos el nivel que tanto el gobierno como el FMI consideran saludables. La señal de alerta es clara.

---

3 Ver López y Nahón (2017).

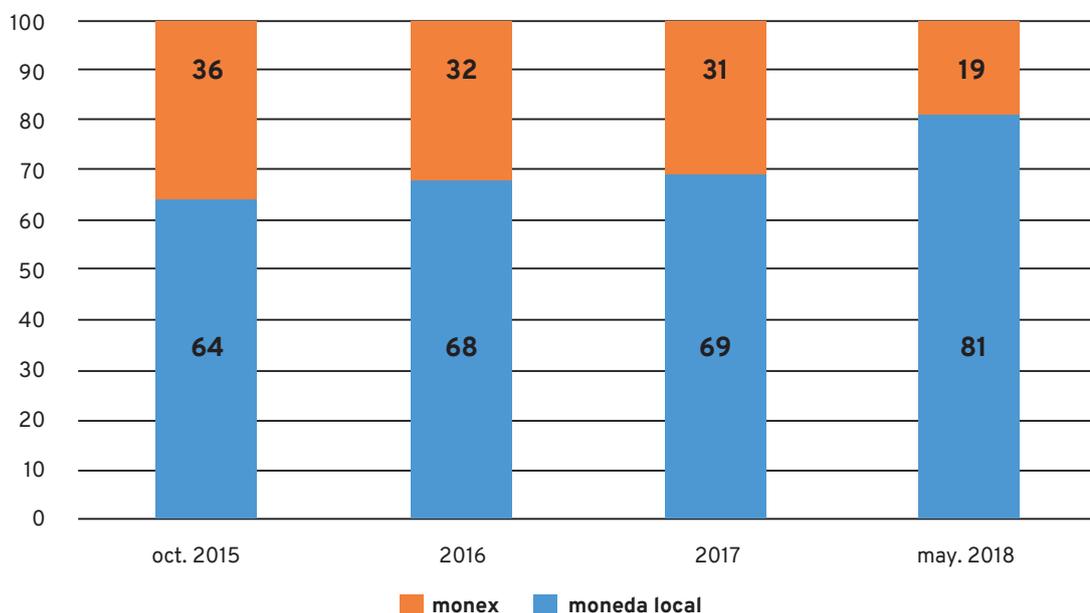
4 Ver ITE, Detalle de Emisiones. Recuperado de <http://itegaweb.org/observatorios/de-deuda/>

**Gráfico 1. Deuda sobre PIB (2007-2018).**



**Fuente:** elaboración propia en base a Secretaría de Finanzas, Ministerio de Hacienda.

Además del nivel total de la deuda, es necesario mirar también su composición para determinar el nivel de riesgo que conlleva. En nuestro país, la mayor parte de la deuda pública se encuentra nominada en moneda extranjera. Producto de la devaluación reciente, la deuda en moneda local, que en octubre de 2015 representaba el 36% de la deuda total, ha perdido peso en los últimos meses y representa actualmente menos del 20% de la deuda total. Es decir que más del 80% de la deuda pública es deuda en moneda extranjera (ver gráfico 2). Este hecho expone a la deuda pública argentina a un riesgo cambiario fuerte. Cualquier movimiento ascendente del tipo de cambio eleva la vulnerabilidad fiscal, ya que se incrementa el peso del endeudamiento en la economía, dado que la economía genera riquezas en moneda local mientras que la deuda está en su mayor parte nominada en moneda extranjera.

**Gráfico 2. Composición de la deuda por moneda.***en % del total*

**Fuente:** elaboración propia en base a Secretaría de Finanzas, Ministerio de Hacienda.

Este factor de vulnerabilidad explica que la economía argentina se encuentra más expuesta a los shocks externos que otras economías en desarrollo. Brasil, por ejemplo, posee también elevados niveles de endeudamiento que se ubican en torno al 80% del PIB, aunque la composición por monedas es exactamente inversa a la argentina. En Brasil, aproximadamente el 20% de la deuda pública es deuda en moneda extranjera. Esto quiere decir que la deuda en moneda extranjera no llega al 20% del PIB. En Argentina, en cambio, la deuda en moneda extranjera ya alcanza el 75% del PIB.

El tercer elemento de preocupación, asociado también a la composición de la deuda, es el crecimiento que ha tenido la deuda en poder del sector privado. Esta representaba en 2015 el 27% de la deuda total, mientras que hoy explica cerca del 50% de la deuda pública.

De esta forma, todos los indicadores de endeudamiento muestran un deterioro creciente, que ya ubican a la economía argentina como la más endeudada de la región y con una elevada exposición a los movimientos del tipo de cambio. Esto implica que cualquier movimiento del tipo de cambio en los próximos meses (como es esperable que ocurra) no hará más que incrementar el peso de la deuda pública en el PIB de la Argentina y aumentar la participación de la deuda en moneda extranjera en la deuda total del sector público.<sup>5</sup> El gobierno argentino ha obtenido a través del acuerdo con el FMI los fondos necesarios para hacer frente a los vencimientos de la deuda de los próximos meses. A cambio,

<sup>5</sup> De hecho, a los efectos del presente análisis se utilizó un tipo de cambio de 40 pesos por dólar. Sin embargo, en los últimos días de septiembre este se ubica en niveles cercanos a 42 pesos y el Banco Central ha fijado una regla que establece que no se intervendrá en el mercado de cambios si el tipo de cambio no supera los 44 pesos. Por lo tanto, es de esperarse que el tipo de cambio continúe con su sendero ascendente.

ha entregado todos los instrumentos de política fiscal y monetaria cercenando las posibilidades de encauzar a la economía argentina en un sendero de crecimiento (López, 2018). De esta forma, una economía que se contrae y un nivel de deuda que crece, en un contexto de alta volatilidad cambiaria, no pueden dar por resultado más que un sendero de deuda insostenible. El propio FMI, en la actualidad única fuente de liquidez de la economía argentina, en su Country Report en el que analiza las condiciones económicas del país, publicado en julio de 2018, reconoce que existe una alta probabilidad de que la deuda no sea sustentable. A confesión de parte, relevo de pruebas.

#### 4. Conclusiones

Si bien el G20 ha sido consistente en alertar tempranamente sobre los riesgos del sobreendeudamiento tanto público como privado para la sustentabilidad del crecimiento, es evidente que no ha logrado ni siquiera aligerar la tendencia a la financiarización de las economías, la creciente vulnerabilidad externa de los países emergentes y la gestación de una nueva burbuja especulativa en el Norte. El aporte de los países emergentes para jerarquizar el trabajo sobre los mecanismos de reestructuración de deudas soberanas resultó valioso, pero el enfoque elegido por el G20 sigue colocando desproporcionalmente la responsabilidad de dichos procesos en los actores de mercado, y la incorporación de las cláusulas antibuitre permanece rezagada. En definitiva, la incorporación de los países emergentes a las altas esferas de la gobernanza mundial tuvo una influencia positiva en ciertas áreas de su interés, como es el tema del endeudamiento excesivo de los países, pero no modificó la orientación central de las políticas promovidas previamente por el G7.

Después que el tema perdiera algo de peso en la agenda del G20 desde fines de 2015, contrariamente a lo que hubiera podido esperarse, la presidencia argentina le otorgó al tema un lugar destacado, al menos en las reuniones de ministros de economía y presidentes de bancos centrales. Resulta paradójico que se mencione una y otra vez en los comunicados la necesidad de mantener la deuda pública en niveles sostenibles, cuando la política económica desarrollada por el gobierno actual no hizo más que descansar excesivamente en el endeudamiento en un marco de austeridad fiscal y desregulación total de la cuenta capital, llevando la dinámica de la deuda a un sendero de creciente insustentabilidad.

Esta dinámica ha acelerado su deterioro en los últimos cuatro meses debido al empeoramiento de las condiciones internacionales, pero sobre todo, a las decisiones de un gobierno que ha quitado todo resguardo a la economía local de los shocks externos, ha incrementado peligrosamente el nivel de endeudamiento al mismo tiempo que alteró su composición haciendo crecer la deuda en moneda extranjera, y ha provocado un deterioro significativo del saldo de cuenta corriente sin medidas para corregirlo. De esta manera, las palabras que Argentina y el Grupo de los 20 levantan como banderas en el G20 caen en saco roto cuando uno analiza la dinámica explosiva que está mostrando la deuda pública en nuestro país. Por tal motivo, en el tema de endeudamiento público, el gobierno de nuestro país sostiene hacia la comunidad internacional un discurso que no se encuentra en sintonía con las decisiones de política económica que lleva adelante.

## 5. Bibliografía

- Chodor, T. (2017). The G-20 Since the Global Financial Crisis: Neither Hegemony nor Collectivism. *Global Governance*, 23, 205-223.
- FMI (2011). *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*. Fiscal Affairs Department and the Strategy, Policy, and Review Department. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Modernizing-the-Framework-for-Fiscal-Policy-and-Public-Debt-Sustainability-Analysis-PP4586>
- (2013). *Sovereign Debt Restructuring - Recent Developments and Implications For The Fund's Legal And Policy Framework*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/042613.pdf>
- (2015). *Progress Report On Inclusion Of Enhanced Contractual Provisions in International Sovereign Bond Contracts*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Progress-Report-on-Inclusion-of-Enhanced-Contractual-Provisions-in-International-Sovereign-PP4983>
- (2016). Debt: Use it Wisely. *Fiscal Monitor*, (16). Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Debt-Use-it-Wisely>
- (2018). Argentina: Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report. Country Report N° 18/219. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/13/Argentina-Request-for-Stand-By-Arrangement-Press-Release-and-Staff-Report-46078>
- G20 (15/11/2008). Declaración de la Cumbre de Líderes, Washington. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (24 y 25/09/2009). Declaración de la Cumbre de Líderes, Pittsburgh. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (11 y 12/11/2010). Declaración de la Cumbre de Líderes, Seúl. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (3 y 4/11/2011). Declaración de la Cumbre de Líderes, Cannes. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (18 y 19/06/2012). Declaración de la Cumbre de Líderes, Los Cabos. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (5 y 6/09/2013). Declaración de la Cumbre de Líderes, San Petersburgo. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (15 y 16/11/2014). Declaración de la Cumbre de Líderes, Brisbane. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (15 y 16/11/2015). Declaración de la Cumbre de Líderes, Antalya. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (4 y 5/09/2016a). Declaración de la Cumbre de Líderes, Hangzhou. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (15/04/2016b). Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, Washington. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>

- (27/02/2016c). Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, Shanghai. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- (18/03/2017a). Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, Baden Baden. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- (7 y 8/07/2017b). Declaración de la Cumbre de Líderes, Hamburgo. Recuperado de <https://www.g20.org/es/g20/historia-presidencias>
- (22/07/2018a). Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- (20/03/2018b). Comunicado de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.g20.utoronto.ca/ministerials.html>
- Guzman, M., Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (eds.) (2016). *Too Little, too late. The quest to resolve sovereign debt crises*. Nueva York: Columbia University Press.
- López, P. (2018). La soberanía al Fondo. *Tramas, Revista de Política Sociedad y Economía*, 4.
- López, P. y Nahón, C. (2017). The growth of debt and the debt of growth. Lesson from the case of Argentina. *Journal of Law and Society*, 44(1), 99-122.
- McKinsey Global Institute (2015). Debt and (not too much) deleveraging. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/debt-and-not-much-deleveraging>
- Nahón, C. (2018). América latina en el G-20: continuidades y rupturas de la agenda regional (2008-2018). *Voces en el Fénix*. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/am%C3%A9rica-latina-en-el-g-20-continuidades-y-rupturas-de-la-agenda-regional-2008-2018>
- Nahón, C. y Polaski, S. (07/07/2017). ¿Irrelevancia o cambio de rumbo? *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/48569-irrelevancia-o-cambio-de-rumbo>
- Pattillo, C. A., Poirson Ward, H. y Ricci, L. A. (2002). External Debt and Growth. *IMF Working Paper*, 2(69), 1-49.
- Ostry, J. D., Atish R. Ghosh, y Espinoza, R. (2015). When Should Public Debt Be Reduced? *FMI, Staff Discussion Note*, 15(10). Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/When-Should-Public-Debt-Be-Reduced-42931>
- Stiglitz, J. (2017). Globalisation: time to look at historic mistakes to plot the future. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/business/2017/dec/05/globalisation-time-look-at-past-plot-the-future-joseph-stiglitz>
- Wade, R. H. (2011). Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank and the IMF. *Politics and Society*, 39(3), 347-378.



# El trabajo y las relaciones laborales en las teorías del *management*

## Una aproximación crítica



*Cecilia Rossi (UNPAZ, UBA)\**  
*ceciliabrossi@yahoo.com.ar*

### Resumen

El escrito que sigue pretende poner en evidencia la omisión que la literatura referida a la administración en general y a la denominada “gestión de recursos humanos” en particular –sobre todo la que suele utilizarse como material de lectura en la formación universitaria– hace respecto de dos aspectos referidos al trabajo: por un lado, su desconocimiento como actividad generadora de riqueza igualándola, en el mejor de los casos, con los otros “factores de la producción”; por otro, omitiendo la forma particular de organizarse en el modo de producción capitalista en tanto trabajo asalariado. De ambas cuestiones derivan otras, como el desconocimiento del conflicto como característica fundamental de las relaciones laborales, de donde proviene la facultad empresaria de organizar el trabajo y la necesidad del incremento de su productividad como base de la ganancia, por ejemplo. El artículo se propone aportar elementos para una reflexión crítica de estos problemas.

\* Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos, Socióloga (UBA) y Contadora Pública (UBA). Se desempeña como docente e investigadora en la Universidad Nacional de José C. Paz, en la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en la Universidad de Buenos Aires. Se ha especializado en el campo de la teoría sociológica y la sociología del trabajo. Escribió numerosos artículos que fueron presentados en congresos y publicados en revistas científicas.

**Palabras clave:** trabajo - relaciones laborales - conflicto

## 1. A modo de introducción

En general, en los manuales y publicaciones que presentan y desarrollan las diversas teorías de la administración –y en particular, las referidas a una disciplina emanada de ellas que es la Administración o Gestión de Recursos Humanos– se hace notoria la ausencia de la actividad de la producción de la vida mediante el trabajo. Esa actividad vital es, en el mejor de los casos, relegada a ser uno de los recursos con los que cuenta una organización, algo así como uno de los tres “factores” de la economía. En el mismo sentido, al tiempo que se desconoce la centralidad del trabajo en la vida social en tanto productor de riquezas, se desatiende la especificidad de las relaciones en que ese trabajo se despliega y organiza en el modo de producción capitalista.

En este trabajo pretenden ponerse en evidencia los límites que ofrecen tales lecturas a los fines de la comprensión de procesos reales de organización del trabajo en las empresas (forma básica en el modo de producción capitalista actual), en las que priman los objetivos de incremento de productividad y ganancia. Asimismo, se propone resaltar el conflicto subyacente de la relación capital-trabajo, que también es soslayado de modo recurrente en la literatura analizada.

Las hipótesis del porqué de semejante omisión u ocultamiento son variadas (por ejemplo, desde la apología del modo de producción actual hasta la inocente simplificación con propósitos pedagógicos), pero lo que importa a los fines de la propuesta de trabajo es reseñar críticamente esa ausencia y reflexionar en torno de las consecuencias que la lectura acrítica de este tipo de literatura produce en la formación de los estudiantes.

## 2. Debates iniciales

El trabajo es la actividad humana que permite al hombre su metabolismo con la naturaleza. Es, además, una actividad que se produce socialmente, es decir –invariablemente–, con otros. En este sentido, el trabajo presenta una doble dimensión: por un lado, es natural, por cuanto el hombre no tiene otro modo de tomar de la naturaleza aquello que necesita para vivir y si no lo hiciese, perecería –todo ser vivo debe hacerlo– y por otro lado, es social. Esa doble dimensión presenta, de entrada, la necesidad tanto de la producción como del intercambio. De manera que el trabajo es la actividad mediante la cual el hombre produce sus medios de vida, y con ello el trabajo produce la vida.<sup>1</sup> Obviamente, el modo en el que ese trabajo se fue organizando socialmente ha cambiado a lo largo de la historia,

---

<sup>1</sup> Si la cuestión pudiera sintetizarse en una oración, podría afirmarse con el profesor Juan Iñigo Carrera (2007) que “la historia de la humanidad es la historia de la transformación del medio en un medio para sí” Efectivamente, cuando el hombre produce, lo hace transformando la naturaleza, alterándola, cosa que no ocurre con el metabolismo de ningún otro ser vivo.

configurando distintos modos de producción.<sup>2</sup> En estos diversos modos de organización del trabajo lo que ha ido cambiando es la relación entre el objeto, el instrumento y el producto del trabajo con quienes realizan el trabajo. Es sabido, que al menos desde la Antigüedad se han generado modos de producción en los que aquellos que producen generan un excedente que es apropiado por un conjunto de hombres que no participa del trabajo social, pero que en virtud de algún atributo se apropia de ese excedente. Sea porque los esclavos tienen miedo, sea porque los señores feudales otorgan protección, esclavos y siervos producen, y amos y señores viven del trabajo ajeno. Ocurre que esas relaciones –sin entrar a considerar ningún concepto de “justicia”– son transparentes. En cambio, en el modo de producción capitalista, tanto la producción de ese excedente como su apropiación se producen mediante un mecanismo económico que tiende a ocultar el proceso.

El economista norteamericano Samuel Bowles (1989) ha propuesto abordar el estudio de la economía con un “enfoque tridimensional”. Las relaciones económicas, que son obvia y necesariamente relaciones humanas, presentan una “dimensión horizontal”, que abarca las relaciones de igualdad y equivalencia entre los hombres y que son las que se producen en el ámbito del mercado. Como en el mercado se intercambian equivalentes, se experimenta como un ámbito de igualdad, al tiempo que por ser el compendio de todas las relaciones sociales (Marx, 1994), es universalmente experimentado (Hall, 1996). Allí, precisamente, se afina la idea de igualdad. Una segunda dimensión es la “dimensión vertical” que, al contrario de la horizontal, refiere a las relaciones jerárquicas, en las que prima la desigualdad y la autoridad. El principal espacio social de esta dimensión es el de la producción. Bajo las relaciones sociales capitalistas de producción, la jerarquía y la autoridad devienen de la propiedad privada, de modo que en esta dimensión, el poder y la jerarquía corresponden al capitalista. Pero sucede que, parafraseando a Marx (1994) esta dimensión ocurre “tras bambalinas”, a espaldas del luminoso mundo de la circulación que está en la superficie. Allí el capitalista, que contrata fuerza de trabajo usa esa capacidad de producción cuando quiere y como quiere. En definitiva, en eso consiste el capitalismo, en que en tanto capitalista privado e independiente, nadie puede decirle qué hacer, cómo hacer ni cuándo hacer.<sup>3</sup> Para que esta relación se produzca, el capitalista debe encontrar hombres libres (jurídicamente libres y libres de medios de producción) que estén dispuestos, voluntariamente, a emplearse bajo su mando. Desde el punto de vista de las teorías del *management*, serán los “recursos humanos”, de los que el empresario (o la organización, que suele ser el sujeto de la enunciación) podrá hacer uso como de cualquier otro recurso que le pertenezca. Una tercera dimensión la constituye la historia, el cambio: la “dimensión temporal”. Efectivamente, a diferencia de lo que sostienen los enfoques ortodoxos de la economía, el mundo no fue siempre igual, existieron diversos modos de organizarse el trabajo de la sociedad, lo que enfatiza el carácter histórico (y por tanto transitorio) del capitalismo. Si estas relaciones sociales no fueron siempre

2 Este concepto de “modo de producción” se tomará en su sentido más simple, y no se dará cuenta del nutrido debate que ha suscitado desde mediados del siglo XX, en cabeza de autores de la talla de Dobb, Sweezy y Anderson, entre otros.

3 Si bien ese es el contenido de la relación social capitalista, históricamente la propia lucha de los trabajadores por mejoras en las condiciones de trabajo y reducción de la jornada ha ido dejando un conjunto de leyes que tienden a poner límites al uso que el capitalista hace de la fuerza de trabajo que contrata. Incluso hasta el punto que, para muchos autores, las relaciones laborales consisten en el conjunto de normas que tienden a regular la relación capital trabajo, por ejemplo, el derecho laboral individual, colectivo y de la seguridad social.

iguales, quiere decir que no es natural (es decir, incambiable) que sigan siendo como en la actualidad.<sup>4</sup> Dicho en otros términos, no hay nada de natural en la forma en la que producimos, en la ganancia que obtienen los propietarios, la pobreza de quienes no lo son, etc.

El enfoque que acaba de presentarse (muy sintéticamente) es desarrollado por Bowles para mostrar, justamente, que la economía ortodoxa (neoclásica) “borra de un plumazo” dos de las dimensiones (la vertical y la temporal) para quedarse solamente con la dimensión horizontal, la dimensión de la equivalencia, en la que no aparece el conflicto porque reina la igualdad. El paso siguiente que da la economía neoclásica es leer, interpretar todo en esa clave. La propiedad privada desaparece (pues todo el mundo es propietario de algún factor de la producción) y estas relaciones sociales son inalterables, no presentan historia. Allí se asienta, luego, la explicación de que el mercado es el mejor asignador de recursos (sobre todo si se lo deja funcionar “naturalmente”, sin intervenciones artificiales, como podría ser la del Estado) y es el espacio donde actúa un individuo con racionalidad maximizadora,<sup>5</sup> condición necesaria del bienestar social. Lo mismo hace la administración. Construye sus supuestos y puntos de partida sobre esta operación, a lo que suma que el sujeto es la organización.

### 3. Cooperación y conflicto

La organización, desde el punto de vista de la administración, es una combinación de recursos de los que debe lograrse una “sinergia” para poder alcanzar sus objetivos (Chiavenato, 2001; Pérez Van Morlegan et al, 2012; Bohlander, 2007). Ocurre que, como se dijo más arriba, cualquier recurso (se los llame maquinaria, materias primas, medios de producción o como se quiera) para poder ser transformado requiere de trabajo, componente subjetivo de la producción. Por su parte, la forma más común que asumen las organizaciones en el modo de producción capitalista es la de empresa. Y la empresa, cuna de la dimensión vertical, es propiedad de un capitalista (individual o colectivo) que tiene como principal interés obtener una ganancia (se trata de un objetivo principal, casi nunca declarado<sup>6</sup>). De allí la necesidad que

4 Más o menos en el mismo sentido que Bowles (1989), Lange (1966), Salama (1978) y más recientemente Rolando Astarita (2004) y Diego Guerrero (2008), entre otros, afirman el carácter apologético de la economía neoclásica. Es decir que a partir de negar las relaciones sociales de explotación, construyen una sociedad armónica sobre la que explican la realidad. Los axiomas de los que parten, borran las huellas de la propiedad privada.

5 El individuo con racionalidad maximizadora es el “homo economicus”, que siempre tiende a maximizar su placer si es consumidor (satisfacción marginal decreciente), su ganancia si es productor (el término correcto sería empresario) y su satisfacción devenida del ocio, si es trabajador (Ferguson, 1975). Luego, si todos los individuos maximizan, es decir que alcanzan su punto óptimo, como la sociedad es simplemente una agregación de individuos, se alcanza el bienestar (es decir que todos haya alcanzado su óptimo). Para ampliar esta concepción, pueden leerse varios manuales de microeconomía neoclásica, por ejemplo Varian (2010), Gould y Lazear (1997) o Pindyck (2009). Por otro lado, y este punto es central para comprender las omisiones y ocultamientos en torno del trabajo como necesaria actividad productiva de la humanidad, la teoría neoclásica considera que el trabajo es un mal y que, por lo tanto, los individuos solo decidirán ceder ocio por trabajo si ese sacrificio se ve compensado por un elevado salario. Lo que se desprende de esos supuestos, entre otras cosas, es que la oferta de trabajo es elástica frente a variaciones en su precio (se ofrecerá más trabajo si su precio sube y menos si su precio baja) y que el desempleo es voluntario, es decir que el que no trabaja es porque no quiere. Si bien estos supuestos han sido refutados, continúan invocándose como piedras basales de la teoría y como fundamento de algunas justificaciones económicas.

6 Puede hacerse un ejercicio muy simple: la gran mayoría de las empresas define sus objetivos, su misión y valores (como una estrategia de marketing). Los mismos se hacen públicos en páginas web y otros medios de

tiene el capitalista, la empresa o la organización de hacer del “factor” que transforma, que produce, un factor cada vez más productivo, es decir, hacer que el trabajo sea más productivo. Dicho muy rápidamente, el incremento de la productividad permite abaratar costos y, por tanto, contribuir al incremento de la ganancia. Lógicamente, ese incremento de productividad puede darse por la implementación de tecnología, pero también puede alcanzarse por el desarrollo de nuevas formas de organización del trabajo, con lo que pueden denominarse “tecnologías blandas” o “tecnologías sociales” (Figari, 2015 y 2018). Efectivamente, en un momento particular del desarrollo del capitalismo que coincide con cierto agotamiento del modelo fordista de acumulación (Holloway; 1988), se produce una “crisis de gobernabilidad empresarial” (Godio, 2001). La crisis devenida del agotamiento y del creciente conflicto social presenta, pues, dos aristas: una estrictamente económica y una de corte más bien político en el propio ámbito de las empresas.<sup>7</sup> El avance en el cambio de la matriz tecnológica y energética se completa con la conformación –incluso con cierta pretensión científica– de una nueva disciplina: la “administración de recursos humanos”, muchas veces erigida sobre remozadas teorías del *management* orientadas a la gestión de talentos, personas y subjetividades. Y este simple hecho muestra una contradicción: la administración no reconoce la centralidad del trabajo asalariado como fundamento de la empresa capitalista (sí como un recurso, obviamente), pero crea una disciplina orientada a hacerlo más productivo por la vía de la reducción del conflicto. Y aquí ha aparecido, entonces, el concepto más relevante de cualquier análisis que pretenda dar cuenta del funcionamiento de una empresa que puede ser muchas cosas, pero que invariablemente es una relación capital-trabajo.

El capitalista contrata en el mercado fuerzas de trabajo individuales que, una vez contratadas en una transacción libre como la de cualquier intercambio y pactado un precio (en este caso el salario), pasa a depender de las decisiones del capitalista. Retomando el enfoque tridimensional planteado precedentemente, se produce el pasaje de la dimensión horizontal a la dimensión vertical; se pasa de la superficie en la que reina la igualdad, a un ámbito un poco más oculto donde la igualdad no tiene lugar. Efectivamente, el contrato de trabajo se pacta libremente entre dos partes, pero es un contrato por el cual el empleado se obliga a obedecer y el empresario tiene la facultad de mandar, facultad que reposa en que su propiedad es amparada por la ley (Hyman, 1981). Lógicamente, entonces, será el empresario el que dicte las líneas generales del contrato de trabajo: el empresario necesita hacer un uso flexible de la fuerza de trabajo que contrata para transformarla de capacidad, de pura potencialidad, en actividad productiva real.

---

difusión. Se invita a leer ese ítem de las páginas web, allí se verá que ninguna plantea que tiene como objetivo obtener una ganancia. Es probable que la obviedad haga innecesario su reconocimiento explícito. Pero muchas veces los propios textos de Administración y particularmente de Administración de Recursos Humanos, omiten ese reconocimiento, de modo que todas sus técnicas parecerían orientadas por cierta filantropía que tendería a mejorar la sinergia de los recursos de la organización como un fin en ese mismo. Lógicamente, no puede afirmarse que las empresas no tengan otros objetivos, pero es importante resaltar que, en términos generales, la rentabilidad empresarial es al menos condición de posibilidad.

7 Un concepto clave para poder pensar estas dimensiones dentro del ámbito de las empresas es el de la generación de hegemonía en el ámbito de la producción. Para un mayor desarrollo de esta cuestión véanse Rossi (2014), Alvarez Newman (2018), Palermo (2012); Giniger (2011) y Figari (2015 y 2018).

Pero ocurre algo más. El capitalista contrata fuerzas de trabajo individuales, sin embargo el uso de sus capacidades es colectivo, de modo que el capitalista genera una fuerza de trabajo combinada (Marx, 1994) que será mucho más productiva que la suma de las fuerzas de trabajo individuales.<sup>8</sup> Como contrapartida, el capitalista ha reunido un conjunto de voluntades que, siendo regidas por la competencia en el mercado, desarrollan la solidaridad en el espacio de trabajo conjunto creando un sujeto colectivo contrapuesto a sus intereses. Es una de las contradicciones que acarrea el modo de producción capitalista. A partir de esta contradicción, puede afirmarse que el conflicto es inherente a las relaciones laborales. Este enfoque es omitido por la administración y, en particular, por la administración de recursos humanos, que más bien reconoce una estructura “natural” de control, unidireccional.

Una de las características fundamentales del recurso humano (es decir del trabajo o de quien trabaja) es que, a diferencia de cualquier otro recurso, es un recurso que tiene una existencia actual y una potencial, y que su rendimiento depende de muchos factores. Una máquina o una herramienta, en el uso, transfiere al producto partes alícuotas suyas sin alterarse o modificarse a sí misma. En cambio, con la fuerza de trabajo ocurre algo distinto. Las capacidades, las competencias, los saberes, los grados de intensidad, la velocidad y la propia subjetividad de los trabajadores pueden modificarse. Sobre esas dimensiones subjetivas actuará la “moderna gestión de recursos humanos”.

Las relaciones laborales —a veces comprendidas como el conjunto de normas que regulan el trabajo en el ámbito productivo<sup>9</sup>— son los procesos de control sobre los trabajadores, entre los que revisten particular importancia aquellos que se refieren a su organización y acción colectiva.<sup>10</sup> Sin reconocer explícitamente esta dimensión del conflicto, es imposible conocer el contenido y la dinámica del trabajo en las empresas capitalistas y precisamente a eso se abocan las gerencias de recursos humanos. No lo saben (o no lo dicen), pero lo hacen: se partiría de considerar relaciones laborales armónicas cuando en realidad este nivel de conflicto, que podría denominarse estructural, está siempre presente de modo latente o como conflicto abierto. Efectivamente, la historia del capitalismo y sus conflictos ha ido mostrando que es más económico resolverlos mediante la negociación que llegar a sus formas más evidentes, como podría ser la huelga. Inclusive, en la tendencia del abordaje del conflicto por medio de la negociación, dio lugar a un largo proceso de institucionalización del conflicto. Se han ido conformando actores sociales definidos, reconocidos como instituciones, en cuya relación interviene el Estado, lo que, aun en las diversas lecturas de su participación, muestra el elevado grado de reconocimiento institucional.<sup>11</sup>

8 Marx denomina a este proceso “cooperación” (capítulo 11 de *El Capital*) que, independientemente del desarrollo de la maquinaria y de la gran industria, es un proceso básico que se mantiene como base de cualquier proceso de trabajo más complejo y en el que medie tecnología.

9 Sobre este tema se adoptan los aportes de Hyman (1981), un autor clásico de las relaciones laborales y de la sociología del trabajo. Hyman reconoce la existencia de normas que rigen las relaciones laborales e incluso que existen estructuras y técnicas de negociación, una de las funciones de cualquier departamento de relaciones laborales en la industria. Sin embargo, este autor sostiene que tanto las normas como la negociación son una consecuencia del conflicto que las antecede; es decir que las normas son un resultado de esos conflictos. Efectivamente, y por poner un ejemplo, las leyes que limitan la jornada de trabajo son posteriores a las luchas por la reducción de la jornada.

10 Hyman (1981) sostiene que definiendo las relaciones industriales en términos de procedimientos de control, puede alcanzarse el objetivo de comprensión y subraya la fluidez del proceso de control: en efecto, se trata de una relación continua y cambiante que nunca puede ser inmovilizada eficazmente en una norma formal.

11 Por un lado, uno de los indicadores de esa tendencia a la institucionalización es el volumen y contenido de la negociación colectiva, comúnmente denominadas “paritarias”, en las que los representantes de los trabaja-

En síntesis, puede afirmarse que la propia existencia de la negociación pone en evidencia la existencia del conflicto que le da origen, sea por cuestiones salariales, por condiciones de trabajo u otras situaciones. Es decir, que el equilibrio en la industria (o en las empresas o en la producción) no se produce por la ausencia de conflicto, sino que se sostiene en la dialéctica conflicto-negociación. El equilibrio, pues, no es un momento estático, sino producto de un juego de relaciones de fuerza.

#### 4. Dimensiones del conflicto, relaciones laborales y gestión de recursos humanos

El carácter inherente del conflicto radica, fundamentalmente, en la disputa por la distribución del producto generado en la industria. Dicho muy rápidamente: lo que se va en forma de ganancia disminuye la posibilidad de incrementar salarios y lo que se va en forma de salarios, disminuye, al menos a simple vista y fundamentalmente a ojos del capitalista, la porción de sus ganancias. De allí el carácter inherente y casi irresoluble que presenta este nivel de conflicto. Sin embargo, no es reconocido de tal forma por la literatura especializada en administración en general y en recursos humanos en particular. Esto no quiere decir, no obstante, que no se reconozca el conflicto: hay un nivel de conflicto que es reconocido e incluso se sostiene que debe ser abordado, gestionado, con el objetivo de potenciar a la organización. Se trata del conflicto funcional (Pérez Van Morlegan, 2011 y 2012; Chiavenato, 2001), de un conflicto que queda en el nivel de las subjetividades individuales.

En estos enfoques generalizados, el conflicto refiere a una oposición de intereses, forman parte de la vida cotidiana y son inherentes al ser humano;<sup>12</sup> frente a ello, lo que debe hacer una “moderna gestión de recursos humanos” es prevenir el conflicto, es decir, anticiparse a las diversas situaciones que pueden generar esas diferencias, o bien, si el conflicto aparece, establecer los cursos de acción que deben tomarse en pos de su resolución. Obviamente, esta perspectiva reconoce que en las organizaciones las conductas pueden orientarse mediante normas, pero puede ocurrir que una situación conflictiva no se encuadre en ninguna regulación establecida; entonces, asumiendo que el no reconocimiento del conflicto puede traer consecuencias peores, se plantea que el conflicto debe gestionarse.<sup>13</sup> De este

---

dores y de los empresarios acuerdan niveles salariales, condiciones de trabajo, etc. Esos acuerdos, denominados “convenios” o “acuerdos colectivos”, son homologados por el Estado mediante su Ministerio de Trabajo. A su vez, son fundamentalmente dos las lecturas en torno del Estado en este proceso. Una que lo postula como un tercero, árbitro de la relación capital-trabajo y otra que lo considera como parte fundante de la misma relación, en tanto garante de la propiedad privada y de las relaciones de producción capitalista.

- 12 En este punto sería interesante reparar, aunque sea mínimamente, en una “epistemología” de la disciplina Recursos Humanos. Los propios autores de la bibliografía especializada sostienen que toman gran parte de sus conceptos de otras disciplinas y ciencias como la sociología, la psicología, el derecho, la estadística, etc., que les permiten aproximarse a un estudio del comportamiento de las personas en las organizaciones (Pérez Van Morlegan, 2011). Ocurre que “recursos humanos” toma varios conceptos sin explicitar sus fuentes. Luego, esos conceptos operan como fundamentos que no se cuestionan y por tanto se naturalizan (por ejemplo, el hombre es conflictivo por naturaleza, la existencia de autoridad es necesaria en cualquier organización, etc.). De allí que, en general, sus “puntos de partida” reposan en las vertientes más conductistas de esas disciplinas.
- 13 Se afirma que la resolución de conflictos es una técnica y que esa técnica se puede aprender, que la estrategia de resolución comienza con la decisión de intervenir. Respecto de la consideración de que se aborda solamente el conflicto a nivel de la subjetividad de las personas, se habla de tres niveles de conflicto: el “intrapersonal” (que surgiría al interior de un individuo como resultado de roles contradictorios), el “interpersonal” (que aparecería cuando dos o más personas son incompatibles y sus personalidades chocan) y

modo, una de las acciones de las agencias de recursos humanos debe tender a estabilizar las relaciones entre las personas, para sacar de esa relación el mayor provecho posible: debe lograrse que el conflicto sea funcional a la organización procurando, por ejemplo, la estimulación del disenso como un estilo de relación entre los integrantes de una organización. “Creatividad”, “innovación”, “participación”, “mejora continua”, son conceptos que acompañan la idea de “funcionalización” de los conflictos. Ahora bien, la bibliografía reconoce que siempre que se habla de conflicto debe involucrarse la noción de “poder”, entendido como la capacidad de influir en el comportamiento de las personas, como un integrador de racionalidades heterogéneas que imponen una racionalidad dominante (Crespo, 2005). Lo que nunca se menciona es el poder de quién. Quién ejerce ese poder ni cómo se ejerce ese poder.

Podría afirmarse que lo que pretende la gestión de recursos humanos es, Bowles –nuevamente– mediante, horizontalizar relaciones que son, por definición, verticales. Y esto es, efectivamente, lo que se viene verificando en la práctica cotidiana de las empresas, el empleo de un conjunto de políticas y técnicas que por su forma de implementación se asemejan a un proceso pedagógico de modelar un sujeto productivo ideal. Bajo la forma de la participación, la libertad, la igualdad, el sujeto se encuentra cada vez más dependiente de la organización.

Este aspecto está ampliamente aceptado y los esfuerzos de la disciplina se vuelcan al abordaje de esta dimensión del conflicto. Pero un proceso de conocimiento de la unidad económica fundamental en el modo de producción capitalista no puede soslayar la dimensión constitutiva de la relación capital-trabajo, inherentemente conflictiva. Lógicamente, ambas dimensiones se tocan, pues el despliegue de las estrategias empresariales tiende a desalentar, por ejemplo, la organización sindical en los lugares de trabajo, a individualizar las relaciones colectivas, etc. Pero esas estrategias no eliminan el conflicto en su dimensión estructural sino que, en todo caso, tienden a minimizarlo. Como sostiene Hyman (1981), parece que

la tarea de las relaciones industriales es lograr el mantenimiento de la estabilidad y normalidad en la industria. La atención se centra en cómo se contiene y controla un conflicto, más que en los procesos mediante los que se generan los desacuerdos y los conflictos. Desde esta perspectiva, la cuestión de si la estructura de propiedad y control vigente en la industria es una fuente inevitable de conflicto se deja de lado.

La limitación de ese enfoque es más o menos evidente.

---

el “intergrupala” (que ocurre entre diferentes grupos, por ejemplo entre diferentes departamentos) (Pérez Van Morlegan, 2012).

## 5. Conclusiones

El reconocimiento de la subjetividad de los trabajadores como un campo de acción de la administración no es una novedad. Tempranamente, el propio Taylor –fundador de una de las primeras teorías del *management*– sostuvo que su teoría se basaba fundamentalmente en un cambio en la mentalidad, en una suerte de “revolución de la subjetividad” (Vegara, 1971). Las escuelas que le siguieron retomaron algunas de estas cuestiones, inclusive con el objeto de volverse “más humanas”. Pero será recién hacia fines de la década de 1960 cuando las grandes corporaciones empresarias y los centros universitarios más afines comiencen a pensar el problema del consentimiento y de la hegemonía en el ámbito de la producción de modo explícito y sistemático. Las empresas comenzaron a desarrollar sus “sistemas corporativos” que sintetizan en una especie de doctrinas con pretensiones sistémicas y que operan, a su vez, como “filosofías” fundamentales de las culturas organizacionales. Incluso, lo que más arriba se denominaron “tecnologías sociales” se han desarrollado tanto que se han convertido en un producto: hay empresas dedicadas a producir dispositivos de calidad, a relevar indicadores de clima laboral y hasta construir rankings que más tarde redundan en mejores posicionamientos de las empresas, siempre tendiendo al involucramiento de los empleados, completando el panorama los programas de responsabilidad social empresaria (Figari y Giniger, 2014). Sin embargo, el mundo del trabajo queda invisibilizado, el conflicto estructural se ignora y el aspecto coercitivo de contra e imposición de disciplina (Gaudemar, 1991) que despliega todo proceso de producción capitalista queda subsumido bajo el supuesto de la existencia de una armonía que debe ser repuesta y estabilizada cada vez que se ponga en riesgo y, de ser posible, que se salga mejor parados de esas divergencias de intereses interpersonales. Esas omisiones y soslayos devienen –desde la perspectiva de este trabajo– del no reconocimiento de la actividad productiva que es el trabajo. Pero no el trabajo como actividad libre, sino como actividad dirigida empresarialmente con el objetivo de producir ganancias; es decir, de las formas concretas de organizarse el trabajo asalariado para hacer de ese “factor de la producción” un factor crecientemente productivo.<sup>14</sup>

Se sostiene en este trabajo, pues, que la administración tiene un límite para explicar. Un límite aún mayor es el que puede leerse en muchos de los manuales que suelen estudiarse en las asignaturas de las licenciaturas en administración. Tal vez con el propósito de simplificar, resumir, modelizar, los manuales de administración en general y los de administración (o gestión) de recursos humanos en particular borran completamente la centralidad del trabajo en cualquier organización, sus formas particulares y concretas de desplegarse en el modo de producción capitalista actual y, con ello, cualquier forma de conflicto estructural entre el capital y el trabajo. En muchos casos, presentan un contenido puramente procedimental, es decir, un conjunto de reglas, y procedimientos que deben seguirse para llegar a buenos resultados. Ocurre que cuando no se fundamentan los procedimientos o se naturalizan los fundamentos que le dan origen (por caso, la existencia de individuos con racionalidad maximizadora), esas supuestas

14 Como el objetivo del capital es incrementar ganancias, en caso de no poder incrementar la productividad del trabajo vía mejor organización, rendimiento e involucramiento o introducción de tecnología, lo hará reduciendo su costo: de modo directo, bajando salarios y de modo indirecto, aumentando su intensidad y extensión. De reducción de costos (y disciplinamiento) se trata la reforma laboral en ciernes propuesta por el partido de gobierno (Alianza Cambiemos).

teorías devienen dogmas. Y algo de eso hay. La administración que se enseña en los manuales deviene en un dogma autoevidente que a fuerza de ser repetido asume rasgos de verdad, hasta de cientificidad.

Los interrogantes que siguen son más o menos obvios en el derrotero de este trabajo: ¿qué profesionales pueden formarse si no se fomenta la reflexión crítica respecto del objeto de estudio? ¿Cómo puede intervenir en una realidad que no se conoce porque se la ha idealizado? ¿Existen las empresas que reseñan los manuales y para las que fueron pensadas las “recetas” que se repiten como válidas? Sin dudas, esos manuales canonizados y las perspectivas hegemónicas en este tipo de bibliografía, atentan contra la formación de profesionales críticos. Ignorar la propiedad privada (que más que propiedad sobre las cosas es propiedad sobre relaciones, capacidades y la actividad de producir la vida misma), es decir, la dimensión vertical como el territorio de la empresa choca de bruces con la realidad.

Este trabajo partió de una revisión crítica del concepto de trabajo y de las relaciones laborales (como una dialéctica permanente de conflicto-negociación) con la intención de aportar a una complejización de lecturas extremadamente simplificadas. Sin dudas, no es la única disciplina en la que esto ocurre, pero es importante estar atentos a la hora de “importar” o “crear” realidades que, lejos de aportar herramientas para hacer, propagan un dogma de dudosa aplicación. En este sentido, todo análisis debe partir de cuestionar, de problematizar. Toda organización solo es entendible si se la considera como parte de una estructura económica que la condiciona. De allí que su análisis siempre debe contener dos dimensiones (Calvo, 2012): ser contextual –en oposición a una visión que supone que lo que sucede dentro de las organizaciones y el eventual logro de los fines es solo producto de un buen diseño y una hábil conducción– y comparativo –es decir, considerar diversos tipos de organizaciones y no solo un modelo del cual deba derivar todo conocimiento teórico y cuya práctica sea extensible a cualquier tipo de organización–. De lo contrario, se corre el riesgo de repetir dogmas.

A riesgo de redundar, puede evitarse la difusión de dogmas desnaturalizando supuestos subyacentes.<sup>15</sup> El análisis crítico supone un intento de sacar a la superficie lo que se encuentra en el trasfondo, no explicitado por razones voluntariamente queridas o inconscientemente ignoradas, e indagar en el origen y fuente de los conocimientos. Parfraseando a Eduardo Galeano, más que certezas, debe enseñarse a dudar.

## Bibliografía

- Alvarez Newman, D. (2018). *La hegemonía del capital. Estudio sobre el dispositivo de implicación en el trabajo*. Buenos Aires: Teseo.
- Astarita, R. (2004). *Valor, mercado mundial y globalización*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Bohlander, G. y Scott, S. (2007). *Administración de Recursos Humanos*. México: Thomson.

15 Algunos de los conceptos subyacentes que es interesante repensar son: las concepciones del hombre y la sociedad que implican las teorías y enfoques organizativos; los valores e ideologías implícitas en las construcciones teóricas (lo que se intenta explicar) y el enfoque de su intención explicativa; al servicio de qué grupo dentro de la organización y de qué clase social dentro de la sociedad, están los conocimientos, enunciados o declaraciones que se brindan en los manuales, medios académicos y gerenciales, etc. (Calvo, 2012).

- Bowles, S. y Edwards, R. (1989). *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. México: Alianza Editorial.
- Bowles, S. (2010) *Microeconomía. Comportamiento, instituciones y evolución*. Colombia: Universidad de los Andes.
- Calvo, A. (2012). *Nociones de Sociología de la organización*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Chiavenato, I. (2001). *Administración de recursos humanos*. Bogotá: Mc. Graw Hill.
- Figari, C. (2015). Corporaciones y dispositivos pedagógicos: la estrategia formadora del capital *Estudios Sociológicos*, XXXIII(98), 285-310.
- (2018). Formación de los trabajadores y disputa de saberes en grandes corporaciones del sector automotriz y siderúrgico: la pedagogía del management. *Revista Trabajo y Sociedad*, 30.
- Figari, C. y Giniger, N. (2014). Responsabilidad Social empresaria y pacto global: bases para la reflexión conceptual. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 19(31), 41-70.
- Gaudemar, J. P. (1991). *El orden y la producción. Nacimiento y formas de la disciplina de fábrica*. Madrid: Trotta.
- Giniger, N. (2011). *Así se templó el acero. Estrategias de control laboral y respuestas sindicales en el emplazamiento sidero metalúrgico de Villa Constitución. Implicancias dentro y fuera de la fábrica*. (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires.
- Godio, J. (2001). *Sociología del trabajo y política*. Buenos Aires: Atuel.
- Gould, J. y Lazear, E. (1997). *Teoría microeconómica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, D. (2008). *Historia del pensamiento económico heterodoxo*. Buenos Aires: Ediciones r y r.
- Hall, S. (1996). ¿Quién necesita identidad? En S. Hall y P. du Gay (comps.), *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires–Madrid: Amorrortu.
- Hyman, R. (1981). *Relaciones Industriales. Una introducción marxista*. Madrid: H. Blume Ediciones.
- Holloway, J. (1988). La rosa roja de Nissan. *Cuadernos del Sur*, 6.
- Íñigo Carrera, J. (2007). *Conocer el capital hoy. Usar críticamente El Capital. Volumen 1. La mercancía o la conciencia libre como forma de la conciencia enajenada*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Lange, O. (1966). *Economía Política I. Problemas generales*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. (1994). *El Capital*. México: Siglo XXI Editores.
- Palermo, H. (2012). *Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Pérez Van Morlegan, L. et al (2011). *El comportamiento de las personas en las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- (2012). *La gestión moderna en recursos humanos*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pindyck, D. y Rubinfeld, D. (2009). *Microeconomía*. Madrid: Pearson.
- Rossi, C. (2014). *Hegemonía del capital, formas de control de la fuerza de trabajo y conformación del obrero colectivo. Un análisis de cuatro empresas*. (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires.
- Salama, P. (1978). *Sobre el valor: elementos para una crítica*. México: Era.
- Varian, H. (2010). *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- Vegara, J. M. (1971). *La organización científica del trabajo ¿Ciencia o ideología?* Barcelona: Fontanella.



# La incómoda aritmética de la deuda<sup>1</sup>



Mariano Beltrani\*

## Resumen

En el presente trabajo, se estudian de modo conjunto la sostenibilidad fiscal y externa de la economía argentina, a partir de los cambios que ha atravesado la configuración macroeconómica en los últimos años. En primer término, se aborda el problema de la sostenibilidad de la deuda pública bajo los supuestos del programa económico que se desprende del acuerdo firmado entre el gobierno y el FMI. Una de las principales conclusiones es que una estrategia de ajuste fiscal tradicional no garantiza por sí misma una mejora en las condiciones de solvencia del sector público, sino que se requiere del cumplimiento del programa económico en su conjunto. En segundo lugar, se estudian las interacciones entre la solvencia fiscal y externa. Independientemente de las controversias que puedan surgir a nivel conceptual, lo cierto es que la consistencia interna de las cuentas nacionales muestra que la solvencia fiscal no garantiza la ausencia de tensiones en el sector externo. En particular, aun teniendo éxito

<sup>1</sup> Esta versión se basa en el documento homónimo elaborado para el Instituto de Trabajo y Economía (ITE), publicado en marzo de 2018; la revisión se hizo en julio de 2018 por lo que algunos datos pueden haberse modificado.

\* Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Economía de la UBA (tesis pendiente). Ex director del Ministerio de Economía y del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE). Docente de economía en la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ), Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y UBA.

en la reducción del déficit del sector público, la dinámica de la cuenta corriente del balance de pagos puede tensionar la hoja de balance del sector privado, manteniendo en el centro de la escena el problema de la restricción externa.

**Palabras clave:** deuda pública - balance de pagos - tipo de cambio- - sostenibilidad

## 1. Introducción

Desde fines de 2015, la trayectoria de la deuda pública volvió a ocupar un lugar preponderante en el debate económico de Argentina. La historia de recurrentes crisis de deuda que atravesó nuestro país hizo que los cambios en la configuración macro y una mayor dependencia del financiamiento público (en particular, externo) hayan desempolvado viejas discusiones relacionadas con la sostenibilidad de los procesos de endeudamiento.

La literatura ha desarrollado marcos analíticos específicos para estudiar la sostenibilidad de la deuda pública. Esto se debe a que, en buena parte de los episodios de crisis de solvencia que han atravesado países como la Argentina, las finanzas públicas han jugado un rol predominante tanto en la gestación como en el desenlace y la resolución de estos episodios.

No obstante, también es cierto que difícilmente pueda explicarse una sola crisis en los países en desarrollo que no tenga un componente vinculado a la evolución del sector externo. En este sentido, si bien el debate económico actual pone énfasis en la deuda como principal foco de vulnerabilidad doméstica, la sostenibilidad fiscal y externa son dos fenómenos que deben estudiarse en conjunto si lo que se busca es entender la dinámica de las crisis de solvencia de países como Argentina.

En el presente artículo adoptamos esta perspectiva, con el objetivo de estudiar desde un enfoque integral las fuentes de fragilidad de la economía argentina de cara a este nuevo ciclo de endeudamiento, que ya ha involucrado al Fondo Monetario Internacional (FMI) como actor de relevancia.

## 2. La sostenibilidad fiscal en el enfoque tradicional

En el enfoque tradicional, la sostenibilidad de la deuda soberana se analiza evaluando si la deuda inicial, sumada a la secuencia esperada en los gastos, iguala a la secuencia esperada en los ingresos públicos.<sup>2</sup> Cuando el gobierno puede servir la deuda a partir de sus ingresos futuros, se dice que el mismo es solvente. Es importante destacar que, bajo esta definición, la solvencia es siempre una percepción, no un dato objetivo de la realidad.<sup>3</sup>

2 Para que este procedimiento sea consistente, los valores futuros tanto del gasto como de los ingresos deben medirse en valor presente.

3 A pesar de esto, existen esquemas como el Ponzi, que por definición implica la insolvencia del deudor original.

De modo simplificado, la restricción de presupuesto del gobierno puede expresarse de la siguiente manera:

$$G_t + i_t D_{t-1} - R_t + OF_t = D_t - D_{t-1} \quad [1]$$

donde  $G_t$  es el gasto,  $i_t$  la tasa de interés efectiva,  $D_t$  es la deuda,  $R_t$  es la recaudación y  $OF_t$  son otros flujos.<sup>4</sup> Asumiendo que  $OF_t = 0$  y reordenando [1] tenemos que:

$$D_t = (1 + i_t) D_{t-1} - RP_t \quad [2]$$

donde  $RP_t$  es el resultado primario, de modo tal que  $RP_t = R_t - G_t$ . De [2] se puede obtener la restricción de presupuesto intertemporal y derivar la denominada “condición de transversalidad” o ausencia de esquema Ponzi, tal como se muestra en el anexo 1.

De este esquema sencillo se deduce que, dado que los déficits corrientes están de algún modo “garantizados” por los superávits futuros, cualquier nivel actual de deuda y déficit puede ser compatible con la restricción de presupuesto expresada en valor presente.

Esto último deja al enfoque tradicional sin una referencia cuantificable. Es por este motivo que no solo la literatura sino también el propio FMI (ver, por ejemplo, FMI, 2002), en tanto organismo que evalúa la situación fiscal de los países miembros, adoptó para el análisis de sostenibilidad de deuda lo que se podría denominar un “enfoque pragmático”.<sup>5</sup>

Este último consiste en que los ratios de deuda pública a PIB de los países deben cumplir alguna (o ambas) de las siguientes condiciones: a) los ratios de deuda deben ser estables o decrecientes; b) los ratios de deuda deben ser lo “suficientemente bajos”. Resulta evidente que la segunda condición implica un elevado grado de arbitrariedad, dado que no hay teoría que establezca cuál es el umbral de deuda a partir del cual se ve afectada su sostenibilidad.

En la práctica, este problema ha sido abordado mediante lo que se denomina un “enfoque de señalización”, que consiste en encontrar para un grupo de países determinado el nivel de deuda que, según la experiencia pasada, mejor predice una crisis de deuda. Algunos estudios arrojan que, para el caso de países en desarrollo, el umbral que vuelve más vulnerable a una economía se ubica en el orden del 60%.<sup>6</sup>

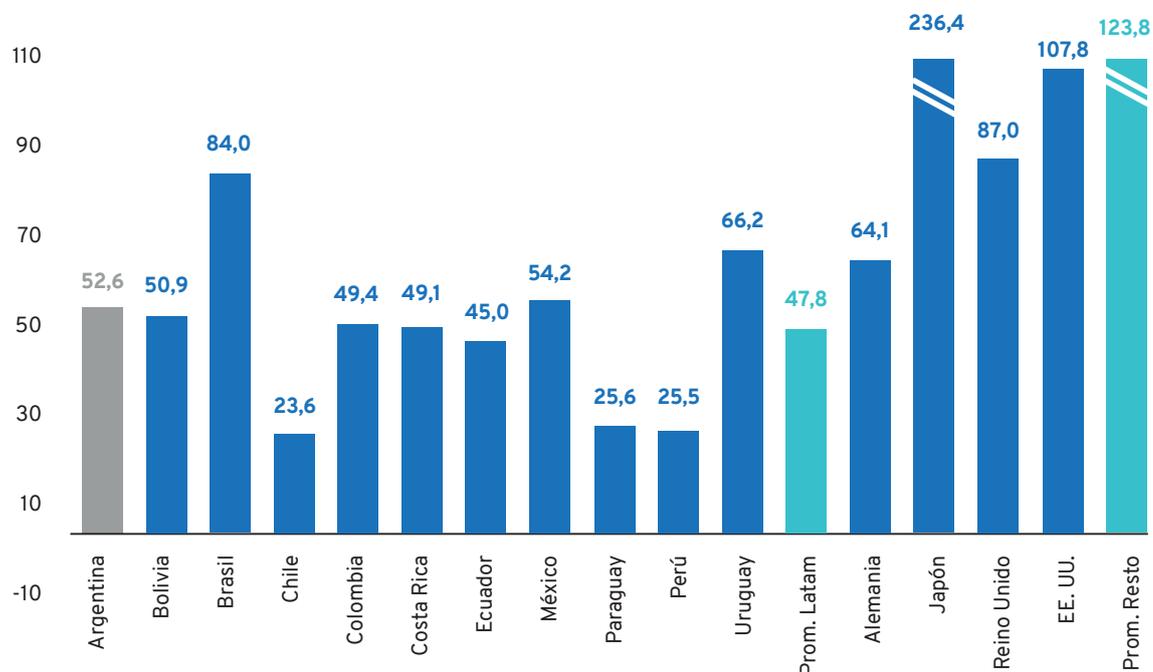
4 El rubro otros flujos puede incluir tanto ingresos (como los provenientes de la venta de activos en poder del sector público), como erogaciones (recapitalización del sector bancario). En este trabajo, la cuenta otros flujos cumplirá en general una función de cierre, como se muestra más adelante.

5 Como se afirma en FMI (2002), para evaluar la sostenibilidad de la deuda las proyecciones de ingresos y gastos del sector público “frecuentemente incorporan juicios, basados en la experiencia histórica y de otros países, sobre qué ajuste es política y socialmente viable”.

6 Para un mayor detalle sobre esta metodología, ver FMI (2013).

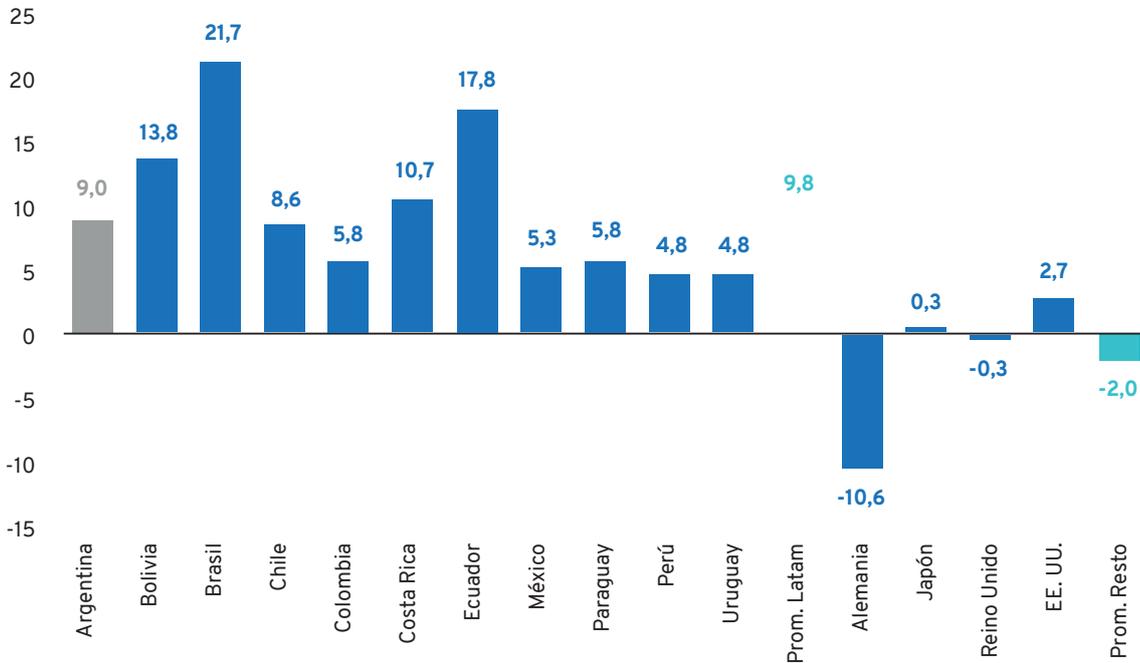
**Gráfico 1. Deuda bruta del sector público 2017**

*En % del PIB.*



**Fuente:** World Economic Outlook (FMI).

¿De qué magnitud son los ratios de deuda a PIB en la región y en el mundo? Como se muestra en el gráfico 1, Latinoamérica tiene niveles de deuda a PIB significativamente más bajos que los países desarrollados. En el caso particular de Argentina, los niveles de deuda a PIB solo son superados por los correspondientes a Brasil, México y Uruguay. En los últimos años, a pesar de haber dado inicio a un nuevo ciclo de endeudamiento de elevada magnitud, Argentina muestra un incremento en el ratio de deuda a PIB que está alineado con el observado en el resto de la región (ver gráfico 2).

**Gráfico 2. Deuda bruta del sector público***Variación 2014-2017, en % del PIB***Fuente:** World Economic Outlook (FMI).

Esto último lleva a formular una primera pregunta relevante, a saber, cuáles son los determinantes del nivel de deuda a PIB. Como se muestra en el anexo 2, expresando en términos del PIB las variables de [2] y asumiendo que el gobierno puede endeudarse tanto en moneda doméstica como extranjera, se obtiene la siguiente ecuación para la dinámica de la deuda:

$$\Delta d_t = Er_t - Ey_t + Ee_t - rp_t + of_t \quad [3]$$

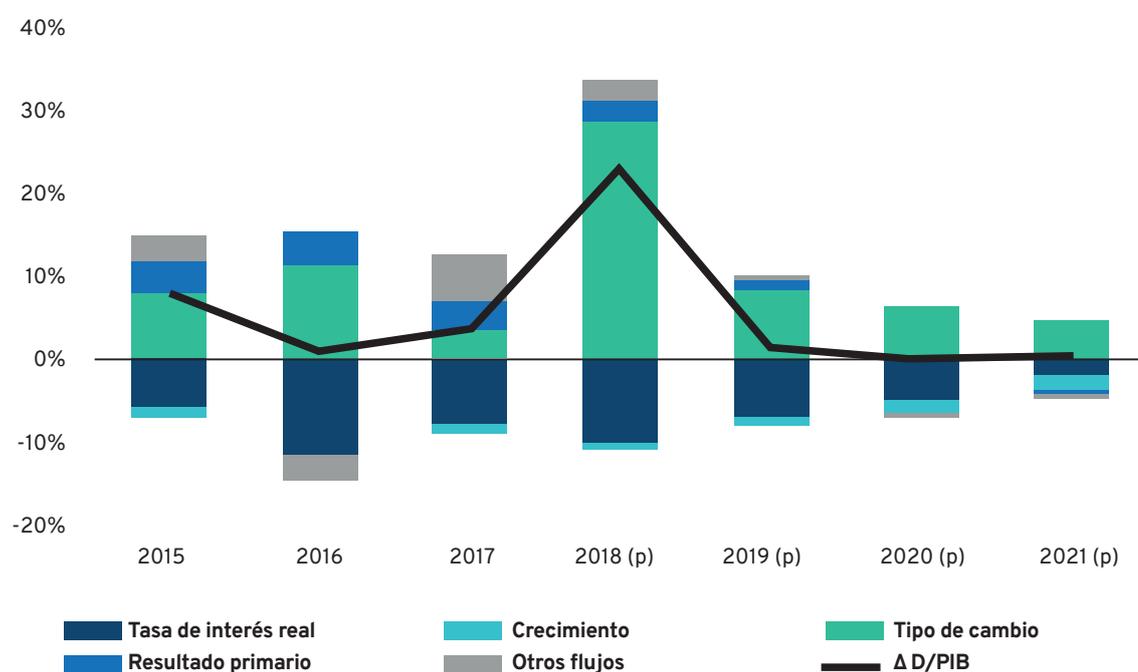
donde  $\Delta d_t$  es la variación del ratio de deuda a PIB entre los períodos  $t$  y  $t-1$ ,  $Er_t$  es la contribución de la tasa de interés real efectiva,  $Ey_t$  es la contribución del crecimiento del PIB,  $Ee_t$  es la contribución de la depreciación del tipo de cambio,  $rp_t$  es el resultado primario en términos del producto y  $of_t$  son otros flujos, expresados también en términos del PIB.

Naturalmente, los aumentos en la tasa de interés real efectiva empeoran la dinámica de la deuda, en el sentido de que ocasionan un incremento del ratio de deuda a PIB. Lo mismo ocurre en el caso de una depreciación nominal del tipo de cambio: el hecho de que un país tenga deuda en moneda extranjera hace que cualquier incremento del tipo de cambio derive en un aumento de las obligaciones expresadas en moneda doméstica. Asimismo, y por definición, un empeoramiento del déficit primario ocasiona también un incremento del ratio de deuda a PIB. El crecimiento real del PIB, por otro lado, redonda en una caída del ratio de deuda.

En el gráfico 3 se puede apreciar la descomposición de la dinámica de la deuda en el período 2015–2017. Como se observa, luego del salto de 2015 derivado de la devaluación del tipo de cambio, el ratio de deuda tendió a estabilizarse en el bienio siguiente. Este fenómeno se explica porque, a pesar de los altos niveles de déficit primario, la relativa estabilidad de la tasa efectiva promedio y el magro crecimiento económico (ver anexo 3), entre fines de 2015 y 2017 se produjo una apreciación real bilateral del 12,3%, lo cual llevó a que el ratio se mantuviera relativamente constante.

**Gráfico 3. Descomposición de la variación del ratio de deuda / PIB**

*Escenario base del gobierno*



**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC, BCRA, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas.

En el 2018, la devaluación del tipo de cambio ocurrida en el medio de la corrida cambiaria, junto con el desembolso del primer tramo del acuerdo financiero firmado con el FMI, tuvo un fuerte impacto en el ratio de deuda/PIB, haciendo que este indicador se ubique en un entorno del 80%.<sup>7</sup>

Partiendo de esta situación, ¿cuáles son las perspectivas para Argentina en términos de dinámica de la deuda? Como se explicó en los párrafos precedentes, el desempeño del ratio de deuda a PIB dependerá de cómo se comporten los distintos factores que lo determinan. Dado que el programa de ayuda financiera que el FMI acordó con el gobierno incluye proyecciones de crecimiento y de

<sup>7</sup> Esta estimación se realizó en base al Observatorio de deuda del Instituto de Trabajo y Economía (ITE). Para un detalle de la metodología, ver Anexo 4.

tipo de cambio real, y metas para el resultado primario y la inflación,<sup>8</sup> es posible evaluar si estas proyecciones son consistentes con la estabilización del ratio de deuda a PIB.

Tal como se observa en el gráfico 3, si se utilizan los valores de las variables macroeconómicas estipuladas por el gobierno para el período 2018-2021 (ver nuevamente anexo 3 para un detalle de las fuentes) los cálculos indican que, luego del fuerte incremento registrado en lo que va de 2018, no deberían esperarse modificaciones sustantivas en el ratio de deuda a PIB para los próximos años. En otras palabras, el programa económico del gobierno sería consistente con la estabilización de la deuda en el corto y mediano plazo.

Sin embargo, un interrogante clave en este contexto es qué ocurriría si no se cumplen las previsiones optimistas del gobierno en materia económica. Con el objetivo de responder a esta pregunta, se efectúan los cálculos para dos escenarios alternativos que representan distintos niveles de estrés en las variables macrofinancieras, tal como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1. Escenarios macrofinancieros 2019-2021**

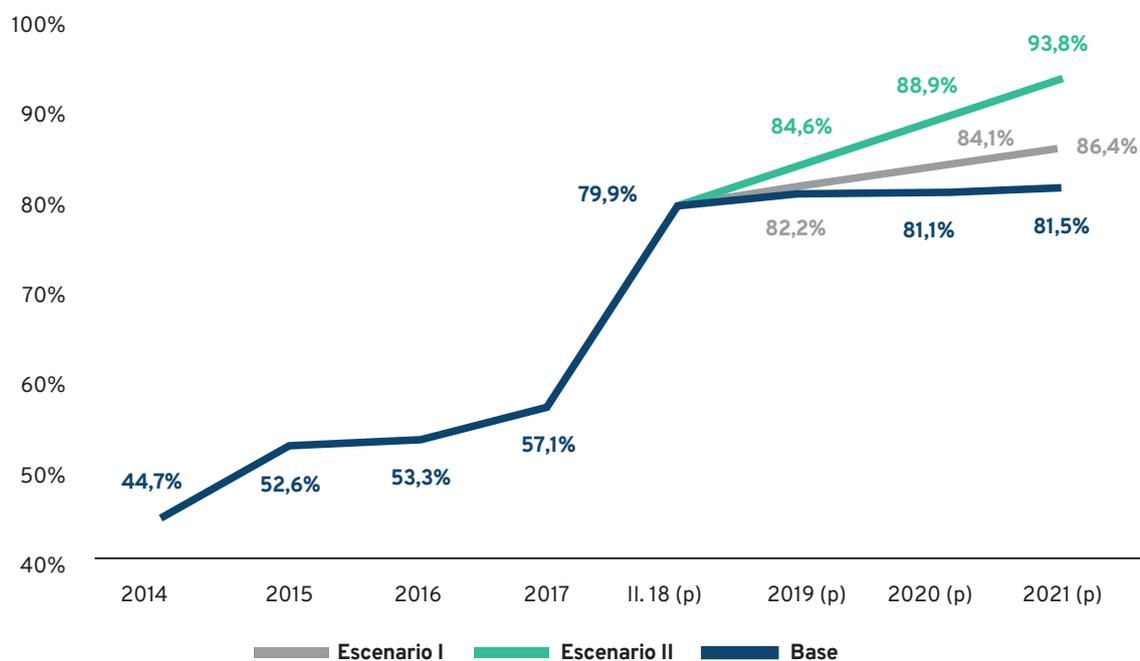
	Unidad	Base	Estrés I	Estrés II
PIB	Var. % anual	1,6-2,5%	1,5%	0,5%
Inflación	Var. % anual	17-9%	base+5%	base+10%
Tasa efectiva	TEA	6,5%	base+0,5%	base+1%
Devaluación	Var. % anual	17-9%	Infla+2,5%	Infla+5%
Tasa dólares	TEA	4,5%	base+0,5%	base+1%
Res. Primario	% PIB	-1,3 /+0,5%	base-0,5%	base-1,5%

**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC, BCRA, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas.

En el gráfico 4 se muestra el sendero para el stock de la deuda pública bruta en cada uno de los escenarios planteados más arriba. Como se anticipó, el escenario base que aparece en el acuerdo Argentina-FMI muestra una estabilización casi total del peso de la deuda en el producto. Sin embargo, en un escenario de estrés intermedio como el E1, el ratio de deuda/PIB aumenta en el período 2018–2021 en un total de 6,5%, alcanzando un nivel de 86,4% del PIB hacia fines del período. Por otro lado, en un escenario de mayor estrés como el E2 (pero sin llegar a una situación de crisis de solvencia), el ratio de deuda a PIB puede ubicarse por encima del 90% del PIB para fines de 2021.

<sup>8</sup> Al respecto, se puede consultar FMI (2018).

**Gráfico 4. Evolución del ratio de deuda/PIB según distintos escenarios**  
*En % del PIB*



**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC, BCRA, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas.

A partir de lo expuesto hasta ahora es posible extraer algunas conclusiones preliminares. En primer término, más allá de los valores puntuales que pueda arrojar el ejercicio, un aspecto clave es que una baja del déficit primario (tal como está implícita en las metas fiscales del gobierno) puede no ser suficiente para estabilizar el ratio de deuda a PIB.

Esto quiere decir que un programa de ajuste tradicional como el que comenzó a aplicar la Argentina en la actualidad no garantiza que, de por sí, se logre una mejora en la percepción de riesgo de repago del sector público.<sup>9</sup> El incremento en el déficit financiero acumulado en los últimos años, que se dio a pesar de la estabilización del resultado primario, es prueba de ello.<sup>10</sup>

En segundo término, un escenario de crecimiento bastante superior al observado en el bienio 2016–2017 es una condición necesaria para, *ceteris paribus*, estabilizar o lograr un menor deterioro del ratio de deuda a PIB. Esto quiere decir que el crecimiento de la economía no solo es un elemento que garantiza a la población cierto nivel de bienestar en el corto plazo, sino que además es un

<sup>9</sup> Tal como muestran Islam y Chowdhury (2010), los estudios históricos que evalúan el éxito de los programas de consolidación fiscal exhiben una alta tasa de fracaso. A su vez, los argumentos más usuales que buscan justificar los ajustes (equivalencia ricardiana, *crowding out* y confianza del mercado), no han demostrado ser robustos en la práctica.

<sup>10</sup> El escenario global actual, que tiende al incremento de las tasas de interés internacionales, es un factor que suma vulnerabilidad a esta configuración macroeconómica.

factor clave detrás de la posibilidad de mantener controlada la percepción de solvencia del sector público en plazos más extendidos de tiempo.

En tercer lugar, las tensiones que en la actualidad afectan el frente externo y tienden a presionar sobre el tipo de cambio impiden que la apreciación actúe como contrapeso del resto de los factores que contribuyen positivamente al ratio de deuda a PIB, como el déficit primario. Dicho de otra manera, sin el recurso de la apreciación, si la tasa de interés real efectiva es más elevada que la tasa de crecimiento de la economía, el gobierno está obligado a lograr un superávit fiscal si pretende estabilizar/reducir el ratio de deuda a PIB.

Finalmente, un elemento adicional que debe mencionarse es que, con la devaluación que siguió a la reciente corrida cambiaria, el ratio de deuda a PIB ya ha superado con creces los valores críticos señalados por la literatura. Si bien alcanzar o superar cierto umbral de deuda no implica la pérdida inmediata de la condición de solvencia,<sup>11</sup> esta es una circunstancia que debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar la sostenibilidad de la deuda pública.

### 3. Interacciones con la sostenibilidad externa

Para el análisis de la sostenibilidad externa, el enfoque tradicional hace uso de una metodología similar a la utilizada para el frente fiscal, solo que en vez de recurrir a la restricción de presupuesto del sector público se utiliza la identidad que establece que la cuenta corriente del balance de pagos es igual a la cuenta capital con signo negativo.

Despejando a la variación de la deuda externa como el único flujo encargado de dar cierre al balance de pagos, se obtiene que la sostenibilidad externa exige que la deuda externa no sea mayor al valor presente de los superávits futuros de la cuenta corriente.<sup>12</sup>

En el caso del abordaje de la sostenibilidad externa, algunas definiciones pueden ser un poco más complejas que en el caso de la fiscal. En primer lugar, como señala Akyüz (2007), el resultado de cuenta corriente no puede vincularse tan directamente a una decisión de política como en el caso del resultado fiscal (primario o financiero), ya que la evolución del primero está relacionada en gran medida con el comportamiento de variables macroeconómicas como el tipo de cambio o el crecimiento, así como también con las características estructurales de cada economía.

En segundo término, a diferencia de la sostenibilidad fiscal, la externa involucra el análisis de más de un tipo de pasivo. Este es el caso, por ejemplo, de la Inversión Extranjera Directa (IED). Si bien algunos trabajos enfatizan que la IED es uno de los flujos de la cuenta capital menos volátiles y menos

11 Como se muestra en Calvo (2003), el apetito por el riesgo de los inversores puede cambiar bruscamente y de un momento a otro sin mayores modificaciones en los fundamentos de una economía, fenómeno que se denomina *sudden stop*.

12 En rigor, el valor presente se calcula sobre una versión ajustada de la cuenta corriente del balance de pagos. Ver el Anexo 5 para una derivación de la "condición de transversalidad" de la deuda externa.

proclives a reversiones rápidas (por ejemplo, ver Kose et al., 2009), también es cierto que los regímenes basados en la IED como mecanismo para cubrir los déficits son, básicamente, un caso especial de esquema Ponzi.<sup>13</sup> En definitiva, la coexistencia de distintas vías de financiamiento de los desequilibrios de la cuenta corriente dificulta la interpretación de cualquier condición de solvencia.

Entonces, ¿cómo definir en la práctica una situación de insostenibilidad? En el caso fiscal se podría establecer, sin pérdida de generalidad, que una situación de insolvencia soberana se revela ante un episodio de reprogramación de los servicios de deuda o directamente de un *default*.

En el caso externo, ¿cómo debería hacerse presente una situación de estrangulamiento? Dado que la manifestación por excelencia de las crisis de balance de pagos son las devaluaciones, el estudio de la sostenibilidad externa debería descansar en el análisis de los factores que están detrás de este fenómeno.

Sin embargo, no hay una sola teoría de determinación del tipo de cambio, sino varias.<sup>14</sup> En este sentido, si bien el saldo de cuenta corriente tiene, por definición, un correlato financiero, solo las teorías de tipo de cambio basadas en el enfoque de cartera podrían visualizar un problema de sostenibilidad externa en los déficits de cuenta corriente. Esto no quiere decir, por otro lado, que los déficits de cuenta corriente que se sostienen en el tiempo y tienen cierta magnitud no sean el preludeo de una crisis cambiaria.<sup>15</sup>

En todo caso, lo que sí es cierto es que el vínculo que se puede establecer entre la sostenibilidad fiscal y externa más allá de la teoría es, en última instancia, contable. Esto se debe a que, en una economía abierta y con gobierno, los superávits/déficits fiscal y externo están flanqueados por la ecuación ahorro –inversión del sector privado–. Dado que la suma del ahorro neto de estos tres sectores debe ser igual a cero, lo que ocurra con cualquiera de ellos debe guardar un marco de consistencia con los otros dos.

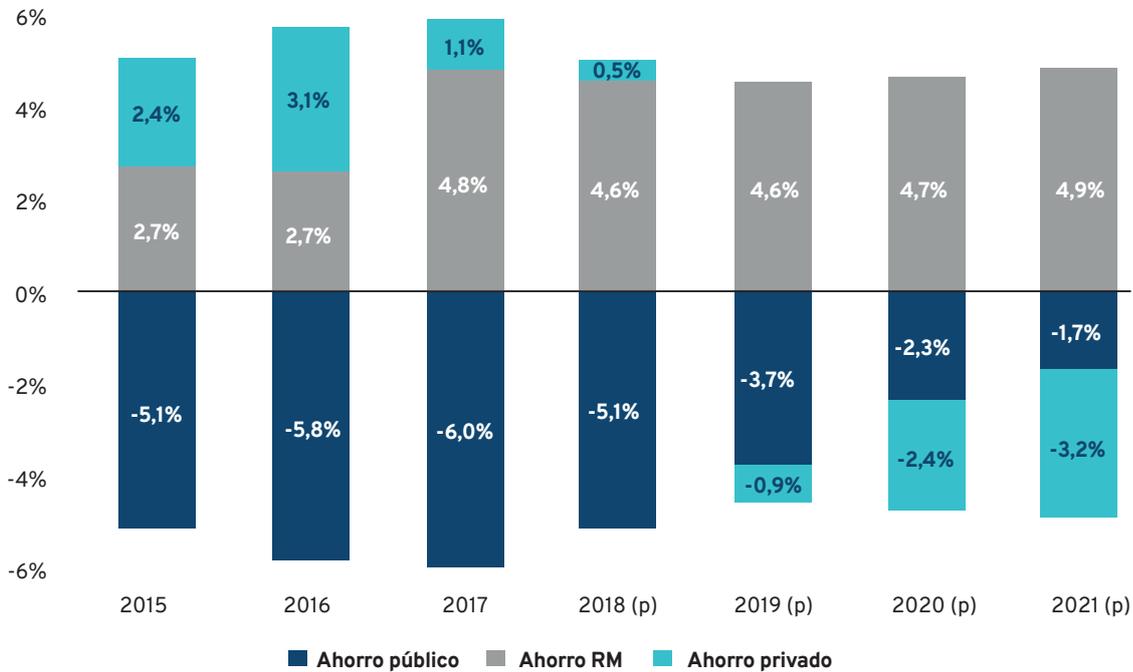
Como muestra Akyüz (2007), hay un solo caso en el cual sostenibilidad fiscal y externa representan el mismo fenómeno, que es cuando se cumplen dos condiciones en simultáneo: a) la deuda externa es emitida en su totalidad por el sector público; b) el ahorro privado es igual a la inversión privada.

¿Qué es lo que se observa en Argentina? Según la última información disponible y comparable (3° trimestre de 2017), la deuda externa privada representa apenas un 34,4% de la deuda externa total, ubicándose en niveles similares a los observados durante 2015. Sin embargo, entre el 4° trimestre de 2015 y el 3° trimestre de 2017 la deuda externa pública aumentó en un 89%.

13 Esto se debe a que la IED es una inversión que, sobre todo a través de la remisión de utilidades y dividendos, los no residentes intentarán eventualmente recuperar.

14 Para un análisis crítico de las teorías de determinación del tipo de cambio puede consultarse Harvey (2009).

15 Incluso en los regímenes de tipo de cambio flexible, el tipo de cambio puede demorar en reaccionar a los desequilibrios de cuenta corriente. Para una síntesis de las causas detrás de los movimientos en la cuenta corriente del balance de pagos ver por ejemplo Milesi-Ferretti y Razin (1998) o Ghosh y Ramakrishnan (2017).

**Gráfico 5. Las tres brechas de la economía argentina<sup>16</sup>***En % del PIB*

**Fuente:** elaboración propia en base a INDEC, BCRA, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas.

Como se advierte en el gráfico anterior, entre 2015 y 2017 el deterioro de la cuenta corriente (incremento del ahorro del resto del mundo) convivió con un mayor déficit del sector público y con un menor ahorro neto del sector privado.<sup>17</sup> Ahora bien, ¿cuáles serían los escenarios plausibles para el período 2018–2021?

En primer término, si se toma en cuenta el déficit financiero del programa financiero del gobierno y se efectúa una proyección estándar para el déficit de cuenta corriente en función del escenario macroeconómico base del gobierno,<sup>18</sup> es posible obtener el sendero implícito para el ahorro neto del sector privado en el período 2018–2021.

Como se observa en el gráfico 5, este ejercicio sencillo arroja que si se mantiene el déficit de cuenta corriente (escenario consistente con las proyecciones del gobierno) y mejora el resultado financiero del gobierno, entonces el superávit del sector privado tenderá a desaparecer. Este escenario implicaría una mayor dependencia por parte del sector privado del financiamiento externo, y una separación aún más

16 El ahorro público corresponde al resultado financiero del sector público nacional, mientras que el ahorro del resto del mundo equivale al saldo de la cuenta corriente del balance de pagos con signo cambiado. El ahorro privado se calcula por diferencia.

17 Se excluye de este ejercicio el resultado financiero de los gobiernos subnacionales, debido a la falta de información publicada al respecto.

18 En el Anexo 6 se presenta una breve síntesis de los modelos estimados.

significativa entre las condiciones de sostenibilidad fiscal y externa. En otras palabras, en la medida en que persista el déficit de cuenta corriente, los problemas de sostenibilidad externa no desaparecerán aunque el gobierno logre reducir el déficit financiero, dado que el nuevo agente que acumulará deuda en su haber será el sector privado.

Este no es, sin embargo, el único escenario posible. En el caso de que se produzca una disminución significativa del déficit de cuenta corriente junto con una reducción del déficit financiero del gobierno, el endeudamiento externo privado no se verá necesariamente incrementado. En este contexto, una pregunta que surge naturalmente es si este es un escenario probable con la actual configuración macroeconómica. No es el objetivo de esta breve nota responder este interrogante, sino más bien dejarlo planteado de cara a futuras discusiones sobre la materia.

#### **4. Reflexiones finales**

A partir de este esquema sencillo, es posible extraer algunas lecciones importantes para la actual coyuntura argentina. En primer término, las mediciones de la sostenibilidad fiscal y externa que se derivan del enfoque tradicional pueden reaccionar de manera opuesta a modificaciones en una misma variable macroeconómica.

Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con la apreciación real del tipo de cambio, dado que este fenómeno ocasiona una caída del ratio de deuda total a PIB, pero conlleva un mayor déficit de cuenta corriente. Este es un efecto fácilmente identificable en la Argentina de los últimos años: la propia dinámica de endeudamiento externo del sector público permite que el tipo de cambio real se mantenga apreciado en términos históricos, lo cual es, a su vez, uno de los factores detrás del persistente déficit de cuenta corriente. Si bien lo segundo puede leerse como una señal de mayor vulnerabilidad externa, el propio efecto de la deuda sobre el tipo de cambio hace que el ratio de deuda a PIB no pueda reflejar la mayor fragilidad fiscal. Sin lugar a dudas, la reciente crisis cambiaria puso en cuestionamiento la sostenibilidad de esta configuración.

En segundo lugar, un aspecto importante que se desprende del análisis es que no solo la política fiscal puede influir en la sostenibilidad externa y fiscal, sino que también puede hacerlo la política monetaria. Sus efectos, sin embargo, pueden ser ambiguos. Una política monetaria expansiva que reduce la tasa de interés real puede mejorar la dinámica de la deuda por su efecto en la tasa efectiva y por el eventual impulso expansivo sobre la actividad: un mayor crecimiento incrementa el denominador del ratio de deuda y estimula la recaudación, mejorando el resultado primario. Sin embargo, si la política monetaria expansiva tiende a aumentar el tipo de cambio, entonces el ratio de deuda a PIB también será impulsado al alza. En todo caso, utilizar la política monetaria para influir en la sostenibilidad de la deuda implica tener que calibrar distintos efectos contrapuestos.

No obstante, también es cierto que en un esquema de Metas de Inflación (MI) como el que tiene la Argentina la política monetaria tiene como único rol reducir la inflación y mantenerla en niveles ba-

jos y estables. Esto implica que, en este tipo de esquema, la tarea de garantizar la sostenibilidad de la deuda quede, al menos en sus versiones “puras”, en manos únicamente de la política fiscal.

En tercer lugar, y como se desprende de este documento, los problemas externos pueden generarse por factores independientes de la política fiscal. La desregulación financiera y la apertura de la cuenta capital son fuentes de fragilidad externa que pueden no depender de la sostenibilidad fiscal. En efecto, trabajos como el de Schmukler (2008) muestran que la apertura financiera hace que los países sean más proclives a sufrir efectos “contagio”. Como es sabido, en los últimos años el propio FMI manifestó su apoyo a las medidas de regulación de capitales (ver por ejemplo Gallagher y Tian, 2014).

Finalmente, un aspecto importante a destacar vinculado con este último punto es que las crisis de deuda pueden ser ocasionadas por crisis de balance de pagos dado que, como se expuso más arriba, las propias devaluaciones suelen disparar los ratios de deuda a PIB de los países afectados. Tomando en cuenta el caso argentino, y en un contexto de marcados “déficits gemelos”, apuntar únicamente a la solvencia fiscal como medida para garantizar la solvencia externa parece insuficiente. Aunque el sector público pueda reducir el déficit financiero, si se mantiene el déficit de cuenta corriente, deberá ser el sector privado el que sostenga, vía un mayor endeudamiento externo, el equilibrio del balance de pagos. Cualquier evento que, como ocurrió recientemente en Argentina, cuestione la sostenibilidad externa y ocasione una depreciación brusca del tipo de cambio, puede afectar negativamente la capacidad de pago de la deuda pública y terminar derivando, en el peor de los casos, en una crisis de solvencia del sector público.

## Bibliografía

- Akyüz, Y. (2007). Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal. *DESA Working Papers*, 61.
- Beckmann, J. y Czudaj, R. (2016). Effective Exchange Rates, Current Accounts and Global Imbalances. *Rubri Economic Papers*, 610.
- Calvo, G. (2003). Explaining Sudden Stops: Growth Collapse and BOP Crises: The Case of Distortionary Output Taxes. *NBER Working Paper*. 9864.
- FMI (2002). *Assessing Sustainability*. Policy Development and Review Department. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>
- (2013). *Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries*. Strategy, Policy, and Review Department-Fiscal Affairs Department. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Guidance-Note-for-Public-Debt-Sustainability-Analysis-in-Market-Access-Countries-PP4771>
- (2018). Argentina: Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report, *IMF Country Report*, 18(219).
- Gallagher, K. P. y Tian, Y. (2014). Regulating Capital Flows in Emerging Markets: The IMF and the Global Financial Crisis. *Global Economic Governance Initiative, Working Paper*, 5.

- Ghosh, A. y Ramakrishnan, U. (2017). *Current Account Deficits: Is There a Problem?* International Monetary Fund. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/current.htm>
- Harvey, J. T. (2009). *Currencies, Capital Flows and Crises: A Post Keynesian analysis of exchange rate determination*. Nueva York: Routledge.
- Islam, I. y Chowdhury, A. (2010). *Fiscal consolidation, growth and employment: what do we know?* Centre for Economic Policy Research. Recuperado de <https://voxeu.org/debates/commentaries/fiscal-consolidation-growth-and-employment-what-do-we-know>
- Kose, M. A.; Prasad, E. S.; Rogoff, K. y Wei, S-J (2009). Financial Globalization: A Reappraisal. *International Monetary Fund Staff Papers*, 56(1), 8-62.
- Milesi-Ferretti, G. M. y Razin, A. (1998). Current Account Reversals and Currency Crises: Empirical Regularities. *NBER Working Paper*, 6620. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w6620>
- Reinhart, C.; Rogoff, K. S. y Savastano, M.A. (2003). Debt Intolerance. *Brookings Papers in Economic Activity*, 1, 1-62.
- Schmukler, S. L. (2008). *The Benefits and Risks of Financial Globalization*. En J. A. Ocampo, S. Spiegel y J. Stiglitz (eds.), *Capital Market Liberalization and Development*. Nueva York: Oxford University Press.

## Anexo 1. La condición de solvencia

Utilizando [2] y partiendo del período  $t = 0$  tendremos que la deuda en el período  $t = 1$  será:

$$D_1 = (1 + i_1) D_0 - PB_1$$

Suponiendo que  $i_1 = i_2 = i$ , en el período  $t = 2$  tendremos que:

$$D_2 = (1 + i)^2 D_0 - (1 + i) PB_1 - PB_2$$

De este modo, tomando  $i_j = i$  para todo  $j$ , en el  $n$ ésimo período la deuda será:

$$D_N = (1 + i)^N D_0 - \sum_{j=1}^N (1 + i)^{N-j} PB_j$$

Despejando para  $D_0$  es posible obtener que:

$$D_0 = \sum_{j=1}^N \left( \frac{1}{1+i} \right)^j PB_j + \left( \frac{1}{1+i} \right)^N D_N \quad [4]$$

A esta expresión se le debe imponer alguna restricción sobre la deuda terminal, lo que se denomina “condición de transversalidad”, de modo tal de garantizar que no exista un esquema Ponzi. La misma viene dada por:

$$\lim_{N \rightarrow \infty} \left( \frac{1}{1+i} \right)^N D_N = 0 \quad [5]$$

Un aspecto llamativo de la condición de transversalidad es que no exige que la deuda sea igual a cero en el último período, y tampoco que no tenga una trayectoria creciente. Observado la expresión anterior, lo que se advierte es que lo único que hace falta es que la deuda crezca a una tasa menor que la tasa de interés.

Retornando a la restricción de presupuesto [4] y suponiendo que se cumple [5] tendremos que la solvencia del gobierno exige que:

$$D_0 = \sum_{j=1}^{\infty} \left( \frac{1}{1+i} \right)^j PB_j \quad [6]$$

Esta última expresión implica que la deuda debe ser igual al valor presente de los futuros resultados primarios.

## Anexo 2. Dinámica de la deuda en una economía abierta

En una economía abierta, la deuda total del gobierno vendrá dada por:

$$D_t = D_t^d + e_t D_t^f \quad [7]$$

donde  $D_t^d$  es la deuda denominada en moneda doméstica,  $D_t^f$  es la deuda denominada en moneda extranjera y  $e_t$  es el tipo de cambio nominal.

En este caso, la restricción de presupuesto del gobierno vendrá dada por:

$$D_t^d + e_t D_t^f = (1+i_t^d) D_{t-1}^d + (1+i_t^f) e_t D_{t-1}^f - PB_t + OF_t$$

donde  $i_t^d$  es la tasa de interés efectiva de la deuda denominada en moneda doméstica y  $i_t^f$  es la tasa de interés efectiva de la deuda en moneda extranjera.

La expresión anterior puede escribirse de modo alternativo como:

$$D_t = (1+i_t^d)(1-\alpha_{t-1}) D_{t-1} + (1+i_t^f) [2_{t-1} (1+\varepsilon_t) D_{t-1} - PB_t + OF_t] \quad [8]$$

donde  $\alpha$  es la proporción de la deuda total denominada en moneda extranjera y  $\varepsilon_t$  es la tasa de depreciación del tipo de cambio.

Dividiendo ambos miembros de la expresión anterior por el PIB nominal  $P_t Y_t$  y tomando en cuenta que  $P_t = (1+\pi_t) P_{t-1}$  y  $Y_t = (1+g_t) Y_{t-1}$ , donde  $\pi_t$  es la tasa de inflación y  $g_t$  es la tasa de crecimiento real de la economía, tendremos que:

$$d_t = \frac{[1+i_t^w + \alpha_{t-1} \varepsilon_t (1+i_t^f)]}{(1+g_t)(1+\pi_t)} d_{t-1} - pb_t + of_t \quad [9]$$

donde las minúsculas representan las variables expresadas en términos del PIB y  $i_t^w$  es la tasa efectiva promedio ponderada de la deuda.

A partir de [9] es posible calcular la variación del ratio de deuda a PIB como:

$$\Delta d_t = \frac{[i_t^w - \pi_t(1 + g_t) - g_t + \alpha_{t-1}\varepsilon_t(1 + i_t^f)]}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} d_{t-1} - pb_t + of_t$$

Esta expresión puede descomponerse de la siguiente manera:

$$\Delta d_t = \frac{i_t^w - \pi_t(1 + g_t)}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} d_{t-1} - \frac{g_t}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} d_{t-1} + \frac{\varepsilon_t \alpha_{t-1} (1 + i_t^f)}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} d_{t-1} - pb_t + of_t \quad [10]$$

donde el primer término del segundo miembro de la ecuación representa el efecto sobre el ratio de deuda a PIB de la tasa de interés real efectiva, el segundo corresponde a la tasa de crecimiento de la economía y el tercero al tipo de cambio, es decir:

$$\Delta d_t = Er_t - Ey_t + Ee_t - rp_t + of_t \quad [3]$$

tal como se quería mostrar.

### Anexo 3. Ratio de deuda/PIB del escenario base

Año	D/PIB	PIB <sup>1</sup>	Inflación <sup>2</sup>	Tasa efectiva	Devaluación <sup>3</sup>	% deuda monex <sup>4</sup>	Tasa en dólares	Resultado primario <sup>5</sup>
2014	44,7%					64,9%		
2015	52,6%	2,7%	21,7%	5,5%	33,7%	66,9%	3,9%	-3,8%
2016	53,3%	-1,8%	36,0%	6,0%	38,5%	67,4%	4,1%	-4,2%
2017	57,1%	2,9%	24,8%	6,5%	11,8%	68,5%	4,5%	-3,8%
2018 (p)	79,9%	0,9%	30,0%	6,5%	91,8%	68,5%	4,5%	-2,7%
2019 (p)	81,1%	1,6%	17,0%	6,5%	17,0%	68,5%	4,5%	-1,3%
2020 (p)	81,1%	2,5%	13,0%	6,5%	13,0%	68,5%	4,5%	0,0%
2021 (p)	81,5%	2,5%	9,0%	6,5%	9,0%	68,5%	4,5%	0,5%

1 2018 corresponde a proyección del Ministerio de Hacienda y Finanzas (0,4% - 1,4%), 2019 - 2020 a REM del BCRA Julio 2018.

2 2015 - 2016 corresponde al IRP-ITE e IPC GBA, 2017-2018 a IPC Nacional, 2018 REM del BCRA Julio y 2019 - 2021 metas BCRA.

3 2018 corresponde proyección de ROFEX Agosto, 2019-2020 ajusta por inflación.

4 Se computa el coeficiente correspondiente a t-1.

5 Metas fiscales acordadas con el FMI.

Año	Δ D/PIB	Descomposición Δ D/PIB				
		Tasa de interés real	Crecimiento	Tipo de cambio	Resultado primario	Otros flujos
2015	7,9%	-6,0%	-1,0%	8,1%	3,8%	2,9%
2016	0,8%	-11,6%	0,7%	10,6%	4,2%	-3,2%
2017	3,8%	-7,9%	-1,2%	3,5%	3,8%	5,5%
2018 (p)	22,8%	-10,3%	-0,4%	28,6%	2,7%	2,3%
2019 (p)	1,2%	-7,2%	-1,1%	8,2%	1,3%	0,0%
2020 (p)	0,0%	-4,8%	-1,8%	6,5%	0,0%	0,0%
2021 (p)	0,4%	-2,0%	-1,8%	4,7%	-0,5%	0,0%

#### Anexo 4. Estimación ratio de deuda/PIB 2018

	D/PIB	PIB \$	Tipo de cambio	PIB USD	Deuda *
2010	43,5%	1.661.721	3,98	417.959	181.630
2011	38,9%	2.179.024	4,30	506.373	197.192
2012	40,4%	2.637.914	4,92	536.456	216.952
2013	43,5%	3.348.308	6,52	513.702	223.543
2014	44,7%	4.579.086	8,55	535.440	239.325
2015	52,6%	5.954.511	13,01	457.863	240.665
2016	53,3%	8.188.749	15,85	516.634	275.446
2017	57,1%	10.555.846	18,77	562.253	320.854
2018 (p)	80,0%	13.846.104	33,94	407.958	326.383
* Stock estimado en base a Observatorio de deuda ITE + FMI.					
II.18 **	83,7%	11.260.453	28,86	390.152	326.383
II.18 ***	79,9%	11.791.260	28,86	408.544	326.383
** Última publicación del PIB. *** PIB estimado en base a EMAE.					

#### Anexo 5. La sostenibilidad externa

Para obtener la “condición de transversalidad” de la deuda externa (es decir, de las obligaciones con los no residentes que corresponden tanto al sector público como al privado), debe partirse de la identidad del balance de pagos:

$$CC_t + CK_t F_t = 0 \quad [11]$$

Suponiendo que el saldo de la cuenta capital es igual a cero tendremos que:

$$CF_t = -CC_t$$

La cuenta financiera puede descomponerse en los siguientes elementos:

$$\Delta D_t^f + ND_t - A_t = -CC_t$$

donde  $\Delta D_t^f$  es el incremento (o caída) de la deuda externa total,  $ND_t$  son los pasivos externos que no son deuda (por ejemplo, la IED) y  $A_t$  es la acumulación de activos externos. Despejando para  $D_t^f$  y sumando y restado los intereses de la deuda  $I_t$  en el segundo miembro de la ecuación tendremos que:

$$D_t^f = D_{t-1}^f - CC_t - ND_t + A_t - I_t + I_t$$

$$D_t^f = D_{t-1}^f - CA_t + I_t$$

donde  $CA_t = (CC_t + I_t) + (ND_t - A_t)$  es la suma del saldo de cuenta corriente sin los intereses de la deuda y las fuentes de financiamiento externas netas que no incluyen la deuda. Tomando en cuenta que  $I_t = i_t^f D_{t-1}^f$  la expresión anterior se transforma en:

$$D_t^f = (1 + i_t^f) D_{t-1}^f - CA_t \tag{12}$$

La ecuación [12] es muy similar a la restricción de presupuesto del sector público, de modo tal que para obtener la condición de solvencia puede aplicarse el mismo procedimiento. Así, tendremos que la restricción intertemporal para la deuda externa será:

$$D_0^f = \sum_{j=1}^N \left( \frac{1}{1+i^f} \right)^j CA_j + \left( \frac{1}{1+i^f} \right)^N D_N^f \tag{13}$$

Imponiendo a [13] la condición de transversalidad tendremos que:

$$D_0^f = \sum_{j=1}^{\infty} \left( \frac{1}{1+i^f} \right)^j CA_j \tag{14}$$

Es decir, la deuda externa debe ser igual al valor presente de los futuros superávits de la cuenta corriente ajustada.

## Anexo 6. Estimación del saldo de la cuenta corriente

Se estiman tres componentes por separado de la cuenta corriente del balance de pagos: la cuenta mercancías, la cuenta servicios y la cuenta rentas.

En el caso de la primera, las exportaciones se proyectan en base al mejor modelo ARIMA- que resulta ser ARMA (4,3)-, mientras que la elasticidad importaciones-PIB se proyecta en base al siguiente modelo, estimado por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO):

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico-t	P-valor
dlog(TCR)	-0,24	0,19	-1,26	0,21
dlog(PIB)	3,45	0,30	11,48	0,00

Por su parte, el modelo para el saldo de la cuenta servicio se proyecta por medio del Método Generalizado de Momentos (GMM), a través de la siguiente especificación:

Variable	Coficiente	Error estándar	Estadístico-t	P-valor
Servicios (-1)	0,86	0,04	23,24	0,00
TCR	1,93	0,39	4,91	0,00
dlog(PIB)	-1307,71	422,79	-3,09	0,00
C	-284,61	58,21	-4,89	0,00

Finalmente, la cuenta rentas se estima asumiendo que los flujos se mantienen constantes en términos del PIB para el período 2018-2021.



# Economía feminista: teoría económica, desigualdad y políticas públicas

Un abordaje teórico y de caso



*Ana María Acosta\* y Lizette Aguirre\*\**

## Resumen

En el siguiente artículo se intenta hacer, primero, un breve recorrido del abordaje teórico que caracteriza el rol del feminismo en las ciencias económicas; luego, describir y enumerar algunos indicadores que dan cuenta de las desigualdades de género en el mercado de trabajo y en los ingresos y analizar las políticas públicas con o sin perspectiva de género. Esto permite identificar el trabajo mercantil de las mujeres en la estructura económica y productiva del país y, a su vez, posibilita acercarse al debate sobre el trabajo de reproducción “no mercantil”. En este contexto, desde el enfoque de la economía popular, social y solidaria se puede analizar el trabajo de reproducción no mercantil, que permite que el sistema económico siga reproduciéndose pero que no garantiza la reproducción ampliada de la vida de todas las personas. En este sentido, se abordará el surgimiento de políticas públicas de promoción del trabajo desde el marco de análisis desarrollado en este artículo y se analiza el caso del programa Ellas Hacen.<sup>1</sup>

\* Economista. Docente de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de José C. Paz. Miembro del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas. Se ha desempeñado en el sector privado y público en calidad de analista en temas fiscales, macroeconómicos y sectoriales.

\*\* Economista. Docente investigadora de la Universidad Nacional de José C. Paz y la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Trabaja temas vinculados al desarrollo económico, estrategias de desarrollo local y economía social y solidaria.

<sup>1</sup> Este apartado se enmarca como parte del proyecto de investigación B0010/2017: La promoción de la gestión de la economía social y solidaria e innovación social en el desarrollo local. 2017. Radicación institucional: UNPAZ. Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica UNPAZ 2017. Resol. 200/ 2017.

**Palabras clave:** economía feminista, popular, social, solidaria, género

*“Lo que llamamos ‘teoría económica’ es la versión formal de lo que no es otra cosa que la visión del mundo predominante en nuestra sociedad. El gran relato contemporáneo, la historia más grande jamás contada de nuestro tiempo: quiénes somos, por qué estamos aquí y por qué hacemos lo que hacemos. ¿Quién es protagonista de dicha historia? El hombre económico, cuya característica principal es que no es mujer”.*  
(Katrine Marçal, 2012)

## 1. La teoría económica y la perspectiva de género

“¿Cómo llegamos a tener nuestra comida en la mesa?”, se pregunta Katrine Marçal en su libro *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith?* (2012).

Esto nos lleva a preguntarnos: ¿es el hogar un centro de producción? En lo que refiere al estudio de la economía clásica,

Adam Smith reconoce la importancia de la actividad de las mujeres en casa destinada al cuidado familiar y, en particular la relacionada con la crianza y educación de los hijos, puesto que se considera indispensable para que estos se conviertan en trabajadores productivos y contribuyan a la “riqueza de las naciones”, pero no le otorga valor económico (Carrasco, 2006).

No analiza la exclusión de las mujeres a los trabajos peor remunerados que las forzaba a la pobreza.

Por su parte, la teoría neoclásica se empeña en realizar una división entre público/privado-empleo/familia, es decir, entre un “mercado” como lógica de funcionamiento de una sociedad, el ámbito donde se participa del trabajo remunerado, donde nos empleamos, y lo privado o lo familiar como el ámbito donde se realizan las tareas domésticas o del cuidado, no remuneradas, porque pertenecen justamente al ámbito privado, del hogar, sin otorgarle ningún valor, ni reconoce aporte alguno a la reproducción del capital.

Picar carne, poner la mesa, secar los platos, vestir a los niños, conducir hasta la escuela, separar la basura, quitar el polvo de las ventanas, clasificar la ropa sucia, planchar las sábanas, reparar el cortacésped, ir por gasolina para el coche, recoger los libros de estudio y los juguetes, contestar el teléfono, pasar la aspiradora por el pasillo, ayudar a los niños a hacer los deberes, fregar el suelo, barrer las escaleras, hacer las camas, pagar las facturas, limpiar el lavabo y acostar a los niños: el principal argumento para no incluir el trabajo doméstico en el PIB suele ser que no tiene relevancia; las tareas del hogar siempre serán las mismas en una sociedad. Pero ¿cómo pueden los economistas saber esto si nunca lo incluyen en sus estadísticas?

Cuenta Katrine Marçal (2012) en su libro que la agencia nacional de estadística de Canadá trató de cuantificar el trabajo no remunerado y arrojó que este contribuye entre un 30,6% y 41,4% al PIB.

A partir de los años setenta se inicia con fuerza la crítica metodológica y epistemológica a la teoría económica (Carrasco, 2006) y son amplias y diversas. Sin embargo, el *mainstream* (neoclásico) se mantuvo impermeable y se ha desarrollado la economía feminista por una vía paralela a partir del estudio del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso.

Se trata de algo más complejo que “agregue mujeres y mezcle”, es lograr que sea una disciplina integradora, que estudie la satisfacción de necesidades humanas, que critique la figura del hombre económico y del mercado como objeto de estudio único e indiscutible en el que se desarrolla la vida del ser humano.

## **2. La cancha inclinada: más desocupadas, más precarizadas y más pobres**

En esta sección vamos a analizar y enumerar algunos datos que dan cuenta de que las mujeres estamos en inferioridad de condiciones respecto a los varones, tanto en el mercado laboral como en la distribución del ingreso. Corremos con desventajas en condiciones de mucha desigualdad. La mayoría de los indicadores surgen del análisis de los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (en adelante, EPH) para el segundo trimestre 2018, el último censo 2010 y la encuesta de Uso del Tiempo y otros indicadores elaborados por el INDEC.

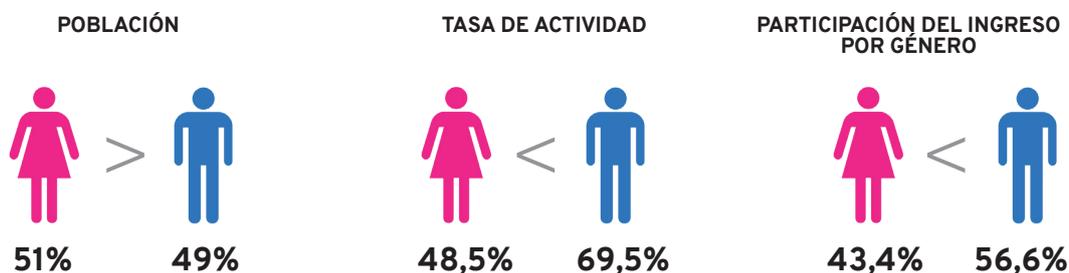
### **2.1. Mercado de trabajo**

Las mujeres estamos más desocupadas. La tasa de desocupación para el segundo trimestre de este año es de 10,8% para las mujeres, mientras que para los varones es del 8,7%. La tasa general de desocupación alcanza el 9,6%.

Asimismo, el empleo no registrado en las mujeres alcanza el 36,4%, mientras que en los varones alcanza el 31,9%. Lo que demuestra que las mujeres estamos más precarizadas en el mercado de trabajo.

La participación de las mujeres en el mercado laboral formal no se condice con nuestra representación en la población. Somos más, sin embargo, participamos menos en el mercado de trabajo registrado y en la distribución de ingresos.

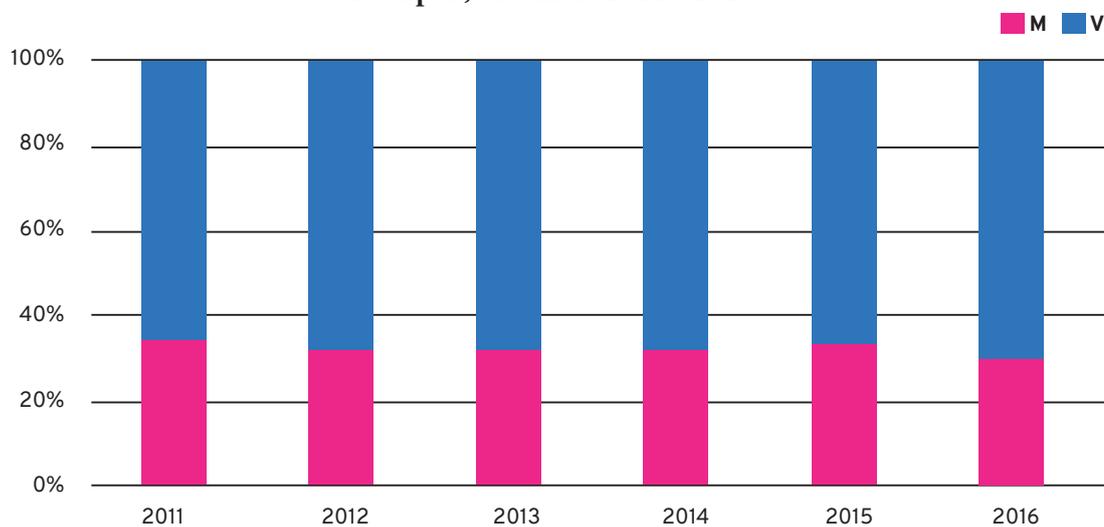
**Gráfico 1. Población, Tasa de Actividad y Participación del Ingreso por género.**



Fuente: INDEC.

Sin embargo, a pesar de que las mujeres estamos más desocupadas, percibimos menos seguros de desempleo. ¿Por qué?: básicamente porque para percibir este seguro es condición necesaria haber trabajado en blanco, ya que se encuentra destinado a los “asalariados registrados, legalmente despedidos”, y para ello hay que presentar el telegrama de despido.<sup>2</sup> Es la evidencia de que las mujeres además de estar más desocupadas realizamos trabajos más precarios.

**Gráfico 2. Beneficiarios/as del seguro de desempleo por sexo.**  
Total país, diciembre 2011 a 2016.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Dirección General de Planeamiento - Dirección Estudios de la Seguridad Social.

Al mismo tiempo que estamos más desocupadas y más precarizadas, las mujeres percibimos un salario promedio 26,2% menor que el de nuestros pares varones.

<sup>2</sup> Ver [https://www.anses-online.org/prestacion-por-desempleo/?gclid=EAlaIqobChMI8r6R0ova3QI-VkU0YCh3vTAT-EAAYASAAEgJ6fD\\_BwE](https://www.anses-online.org/prestacion-por-desempleo/?gclid=EAlaIqobChMI8r6R0ova3QI-VkU0YCh3vTAT-EAAYASAAEgJ6fD_BwE)

Gráfico 3. Salario promedio, segundo trimestre 2018.



Fuente: INDEC.

## 2.2. Distribución del ingreso

Del análisis de la distribución del ingreso por decil de la EPH se desprende que las mujeres somos más pobres. La participación de las mujeres en el decil de mayores ingresos es mucho menor que el de los varones. Asimismo, en el decil de menores ingresos la relación se invierte.

Gráfico 4. Participación del ingreso por decil y por género.

Participación en el 10% de **MAYORES** ingresos



Participación en el 10% de **MENORES** ingresos



Fuente: INDEC.

## 2.3. Uso del tiempo

Las mujeres estamos más desocupadas, más precarizadas, somos más pobres y, además, le dedicamos más tiempo en comparación a los hombres a las tareas domésticas no remuneradas. En Argentina la encuesta sobre el uso del tiempo se comenzó a realizar recién en el año 2013. Los datos que arrojó son, que mientras las mujeres dedicamos 6,4 horas promedio diarias a estas tareas, los varones le dedican 3,4 horas. Es decir, que en promedio le dedican 3 horas menos.

Veamos cuántas horas le dedican varones y mujeres al trabajo no remunerado en relación a cuántas horas le dedican al trabajo remunerado:

**Gráfico 5. Tiempo promedio diario dedicado al trabajo doméstico y del cuidado no remunerado de la población ocupada de 18 años y más por sexo y horas semanales de trabajo remunerado. Total nacional urbano. Tercer trimestre de 2013.**

TIEMPO PROMEDIO (en horas)					
Hasta 34 horas		35 a 45 horas		46 horas y más	
Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
3,5	6,5	3,3	5,2	3,4	4,9

**Fuente:** INDEC. Elaboración propia en base a la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, año 2013.

En el cuadro precedente vemos que, por ejemplo, mientras se destinan en promedio entre 35 a 45 horas semanales al trabajo remunerado (tanto varones como mujeres), los varones le dedican 3,3 horas en promedio diario a las tareas no remuneradas, mientras que las mujeres 5,2. Es decir que varones y mujeres trabajan la misma cantidad de horas en trabajos remunerados, pero a la hora de dedicarle horas al trabajo no remunerado hay diferencias significativas.

### 3. ¿Políticas sociales con perspectiva de género?

Como mencionamos en los apartados anteriores, la teoría económica y el régimen de acumulación capitalista se reproduce por el trabajo de reproducción no mercantil, que en un alto porcentaje lo realizan las mujeres al dedicar más tiempo a las tareas domésticas no remuneradas que los hombres. Además de que la desocupación, precarización, pobreza y vulnerabilidad social es mayoritariamente femenina.

Sin embargo, esto no se cuantifica en términos económicos. Desde este enfoque es que se puede aludir a los sectores populares excluidos del sistema, que en todo caso son cuantificados o reconocidos como el sector informal en caso de ser reconocidos como actores productivos de la economía mercantil. En el mejor de los casos, existe una estimación del sector popular urbano. Por esto nos parece importante incorporar al debate de la economía feminista la perspectiva de la economía popular, social y solidaria

En Aguirre (2008) se indica que la economía popular alude a las distintas actividades, iniciativas, prácticas sociales y experiencias que los sectores populares han tenido que desplegar con el objeto de perseguir la satisfacción de sus necesidades básicas materiales como inmateriales (Coraggio, 1998; Sarriá Icaza y Tiribia, 2004). Siguiendo a Coraggio (2004) señala que

la condición fundamental para clasificar como “popular” a una unidad de reproducción es el trabajo propio como base necesaria de reproducción. [Dichas unidades] usualmente desarrollan estrategias combinadas y que en conjunto las condiciones de vida de estos sectores pueden no depender de los salarios directos.

A continuación, vamos a dar cuenta de la implementación en la agenda de las políticas públicas de economía popular, social y solidaria del enfoque de género a partir de la promoción del asociativismo bajo la figura de cooperativas de trabajo.

### 3.1. Cooperativas Protegidas

Las cooperativas que surgen en el marco de programas sociales promovidos por el Estado se denominan “cooperativas protegidas”. Esto implica que el Estado es responsable por los gastos administrativos que genera su funcionamiento. Los/as titulares del programa acceden al monotributo social, y mediante este a una obra social y aportes jubilatorios.

Se las conocía también como Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), con dos líneas: Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Este programa ha quedado sin efecto a partir del dictado de la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) N° 96 del 8 de febrero de 2018 creándose el Programa Hacemos Futuro, que incluye a los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Es importante resaltar que no es parte de este artículo analizar la evolución de este. Nos interesa dar cuenta cómo desde el Estado se “dio” o “intentó” poner en agenda a través del trabajo organizado y autogestionado alternativas de promoción y dar respuesta a la exclusión y vulnerabilidad social de cierto sector de la población a través del PRIST y, en especial, la línea específica del Ellas Hacen.

Es en este sentido que se considera a las “cooperativas de trabajo” surgidas en el marco de programas sociales como parte de la economía popular, social y solidaria. Son experiencias empíricas que promueven prácticas económicas alternativas en las que se generan lazos de solidaridad a través de formas de trabajo asociativo y autogestionado.

### 3.2. Algo de historia...

El PRIST nace en el año 2009, impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de promover instrumentos para la inclusión social, favoreciendo prácticas asociativas mediante la creación de cooperativas de trabajo.

Incluyó cooperativas dentro del Programa Argentina Trabaja que tienen múltiples actores: por ejemplo, actores institucionales relevantes se reflejan en las figuras de “ente ejecutor”, “obrador”, “polos productivos”, “organizaciones sociales”. La línea del Programa Argentina Trabaja dedicaba 4 horas diarias a distintas tareas contempladas en su plan de actividades, coordinadas por el ente ejecutor (que

puede ser el propio MDS, los gobiernos provinciales, los gobiernos municipales o una organización social). Se crearon cooperativas del trabajo que como objeto social tenían actividades vinculadas a la construcción. En este sentido, la formación y capacitación en oficios fue una de las principales prioridades. En la mayoría de los casos se constituyeron como cooperativas mixtas.

Años más tarde, a partir del Programa Argentina Trabaja y la alta feminización del mismo surge el programa Ellas Hacen. Consiste en la creación de cooperativas de trabajo constituidas por mujeres. En Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde están la mayoría de las titulares del programa, tiene como ente ejecutor al Ministerio de Desarrollo Social.

En diciembre de 2017, según datos relevados, el PRIST tenía alrededor de 240.000 titulares del programa. Alrededor del 33% corresponden a titulares de la línea Ellas Hacen.

### 3.3. Características de línea específica de Ellas Hacen

Consideramos una política pública con enfoque de género en base a la fundamentación que le da origen al programa y su objetivo principal:

El objetivo principal de la línea de abordaje “Ellas Hacen – Nuevo Enfoque” es un programa de inclusión cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las mujeres y brindarles una contención integral, promoviendo su empoderamiento y autonomía. Con este fin, se busca generar actividades de formación, acompañamiento en la terminalidad educativa y realización de capacitaciones asociadas con prácticas socio-comunitarias, abordado desde una mirada de género (Resolución N° 2055/2016).

Esta línea se implementó en diferentes provincias del país. A diciembre de 2017 las titulares del programa eran alrededor de 80.000, de las cuales más del 50% de las titulares se encuentran en la provincia de Buenos Aires, 16% en Tucumán, 5% en Salta y el resto se distribuyen entre las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santiago del Estero, San Juan, Mendoza, Catamarca, La Rioja y Formosa.

Para ser titular de Ellas Hacen, se requiere ser mujer jefa de hogar o feminidades trans<sup>3</sup> que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: tengan un hijo con discapacidad, víctimas de violencia de género, víctimas de trata de personas o explotación sexual, mujeres liberadas de los regímenes penales en los últimos 24 meses.

Además, deben cumplir con tener entre 18 y 65 años de edad, ser argentina nativa, naturalizada o por opción, o extranjera con residencia permanente o temporaria, domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del programa, pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeco-

---

<sup>3</sup> Alguien que, en general, no se ajusta a los papeles de género predominantes.

nómica, ser propietaria de hasta un bien inmueble, ser propietario de hasta un automóvil con más de 10 años de antigüedad y si es de dos, este por su valor y antigüedad debe estar exento de impuestos.

El ingreso al programa resulta incompatible para aquellas personas que se encuentren en actividad como empleada o empleadora, sean jubiladas o pensionadas, tanto en el sistema contributivo como en el no contributivo, perciban seguro de desempleo o cobren cualquier prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social, ya sea nacional, provincial, y/o municipal, con excepción de la Asignación Universal por Hijo.

Asimismo, por vía de excepción, la unidad ejecutora podrá prescindir de algunos de los criterios de ingreso antes mencionados, mediante la presentación de un informe social fundado en la situación de extrema vulnerabilidad de la persona.

Por último, es importante mencionar que en el año 2016 se decide generar un espacio que aborde específicamente la temática de la violencia de género que sufren titulares del Programa de Ingreso Social con Trabajo (actualmente, Hacemos Futuro). La Mesa Transversal, es una mesa de género que aborda a las titulares tanto del programa Argentina Trabaja (en su mayoría son varones) como del Ellas Hacen. Indica en su protocolo de intervención que

el objetivo principal es consensuar y sistematizar los procesos de respuesta frente a los emergentes de violencia de género y planificar acciones en conjunto para profundizar las políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia y para generar mayor institucionalidad en la intervención y cuidado hacia los equipos y agentes. Para esto la Mesa trabaja en el fortalecimiento de las redes locales, potenciando los recursos existentes para facilitar el abordaje de la problemática; en la protocolización de las respuestas frente a los emergentes de violencia de género; en la sistematización de los procesos y acciones y en el diseño e implementación de instancias de formación para los equipos.

Al ser una política pública implementada desde el Ministerio de Desarrollo Social, si bien incorpora una perspectiva de género, no deja de ser una política social que asiste a mujeres pobres y de alta vulnerabilidad social, excluidas del sistema. Les ha permitido acceder a terminalidad educativa, formación en oficios –que muchas veces están más vinculados a tareas de los varones–. Lo que generaba y promovía el PRIST era también espacios de contención e integración social vía asociatividad y trabajo autogestivo. Este espíritu del programa en el nuevo programa Hacemos Futuro queda ausente o al menos no es un requisito. Ahora, la unidad de análisis son las titulares de derechos y no las cooperativas de trabajo como formas de organización, y en muchos casos descritos por las mismas titulares como contención y cuidado colectivo.

## 4. Conclusiones

Como hemos visto, este artículo ha intentado cruzar distintos enfoques que, por la misma forma de construcción del conocimiento hegemónico, a veces resulta particionado, y mostrar que recientemente hay varios esfuerzos, en general de las mujeres que nos dedicamos a estos temas, por encontrar vínculos entre la economía feminista, popular, social, solidaria, el mercado de trabajo y la política social.

En sus orígenes el programa Ellas Hacen fue una política que reconoce a la mujer como sujeto productivo, además de visibilizar desde el Estado las vulnerabilidades de las mujeres (pobres y precarizadas), excluidas de las estadísticas económicas.

Dar cuenta del trabajo de reproducción no mercantil y mercantil que hacemos las mujeres en el PBI resulta bastante más complejo que una sumatoria de acciones y actividades. Necesitamos de un cambio de la racionalidad que prima en la teoría económica, que ponga en el centro al trabajo y la reproducción de la vida, en donde además el Estado tiene un rol importante para garantizar una economía más justa, igualitaria y equitativa, no solo en términos económicos, sino también de justicia social.

En este contexto, podemos concluir aludiendo que la economía popular manifiesta formas relativamente autónomas de autorregulación, pero es parte subordinada de la economía capitalista y de la racionalidad instrumental. Sin embargo, la economía social y solidaria hace referencia “a las prácticas que van construyendo segmentos crecientemente organizados por trabajadores asociados que siguen esa lógica reproductiva sobre la base de la economía popular” (Coraggio, 1998, 2004, 2007).

## Bibliografía

- Aguirre, L. (2008). *Ahorro popular en las villas de emergencia: un estudio de caso*. (Tesis). Maestría en economía social. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: una apuesta por otra economía. En M. J. Vara Miranda (coord.), *Estudios sobre género y economía*, (pp. 29-62). Madrid: Akal.
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía urbana: la perspectiva popular*. Quito. Abya Yala-ILDIS-FLACSO.
- (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del alivio de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio.
- (2007). La economía social y la búsqueda de un programa socialista para el siglo XXI. *Los socialismos del siglo XXI, Revista Foro*, 62.
- Marçal, K. (2012). *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith? Una historia de las mujeres y la economía*. Barcelona: Debate.
- Sarriá Icaza, A. y Tiribia, L. (2004). Economía popular. En A. Cattani (comp.), *La Otra economía*. Buenos Aires OSDE-UNGS-Altamira.

# La estructura productiva de José C. Paz: caracterización de las PyME industriales



*Sebastián Costa\**

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis del actual entramado productivo de la localidad de José C. Paz incorporando, a la vez, elementos que permitan entender de qué manera se estableció, varió y quedó condicionada esta estructura a través del tiempo. Asimismo, forma parte del Proyecto de Investigación, radicado en la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ), denominado “Herramientas de gestión PyME. Análisis y propuestas en el contexto productivo del conurbano bonaerense”,<sup>1</sup> cuyo objeto es identificar las problemáticas asociadas a la gestión organizacional y proponer herramientas que contribuyan a su desarrollo.

Como punto de partida, se consideró pertinente realizar un relevamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) con características industriales de la localidad de José C. Paz.

\* Licenciado en Administración (UNPAZ). Maestrando en Estudios Organizacionales (UNGS). Jefe del Departamento de Compras (UNPAZ). Docente ayudante de “Dirección Estratégica” y “Administración I” de la Licenciatura en Administración (UNPAZ). Investigador en los proyectos “Herramientas de gestión PyME. Análisis y propuestas en el contexto productivo del conurbano bonaerense” y “Los procesos de reforma del Estado en Argentina durante el siglo XXI: rastreando referenciales, deconstruyendo políticas y reconstruyendo capacidades estatales” (Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación-UNPAZ) y de “Mejora de competitividad PyME” (Secretaría de Políticas Universitarias). Contacto: sebastiancosta1987@gmail.com.

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación radicado en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación bajo el código B0013/2017.

En este sentido, se procedió a consultar distintas fuentes secundarias de datos acerca de las empresas en el distrito, lo que permitió lograr una clasificación que facilitara el abordaje del proceso de investigación.

Por otro lado, además de presentar los resultados de esta primera etapa, se buscó indagar en los factores que contribuyeron a la conformación de matriz productiva de la zona. En este caso, cobra importancia la mención del recorrido histórico de la producción en el territorio del entonces partido de General Sarmiento hasta llegar a la actual situación de las industrias paceñas.

**Palabras clave:** José C. Paz - industria - historia - pequeñas y medianas empresas

## I. Introducción

Las pequeñas y medianas empresas (PyMES) constituyen una dimensión estratégica en la economía nacional y local. Por consiguiente, es necesario identificar las características propias de un sector que representa al mayor empleador del país.<sup>2</sup> En esta línea, resulta indispensable conocer la configuración del entramado productivo de las zonas con características industriales, en general, y de la localidad de José C. Paz, en particular.

Asimismo, se considera indispensable caracterizar a las PyMES como actores situados históricamente. Están atadas a la coyuntura macroeconómica de los distintos períodos del país, desde el fomento de la actividad hasta la desprotección de la industria nacional. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas de José C. Paz no solo sufrieron las consecuencias de los vaivenes económicos a nivel nacional, sino que también están determinadas por la conformación de un territorio en particular. En este sentido, el análisis de la economía paceña no debe dejar de lado sus raíces históricas y debe considerar su situación previa y posterior a la división del partido de General Sarmiento del cual formaba parte, incluyendo las consecuencias que ello provocó.

A los efectos de hacer un recorrido por los distintos tópicos planteados, en la siguiente sección se reconstruirá, brevemente, la industria de la zona paceña desde una perspectiva histórica. Para ello, se presentarán dos dimensiones posibles de abordaje: la primera incluye a José C. Paz como parte de General Sarmiento y la segunda, a José C. Paz como un partido autónomo. Luego, en el tercer apartado, se identificarán las características del entramado productivo de José C. Paz en la actualidad. Finalizando el texto, se esbozarán algunas conclusiones que se derivan del análisis de los temas presentados.

---

<sup>2</sup> En Gasparini y Ottone (2017), se profundiza en los principales rasgos de las PyME a nivel nacional, identificando sus fuentes de financiamiento y las dificultades que tienen para acceder a ellas.

## II. La industria en José C. Paz. Un poco de historia

### 1. Primeros establecimientos productivos

En el año 1896 se instaló el primer establecimiento industrial en José C. Paz: la fábrica de alcoholes de Sperandio Altimpergher. Con este primer antecedente, en los años posteriores se fue configurando una incipiente matriz productiva en el territorio. A partir de entonces, comenzaron a instalarse diferentes empresas, entre las que se destacan una cremería, una fábrica de tejidos, una curtiembre y una fábrica de jabones. Además, en esta primera etapa se abrieron dos aeródromos dedicados a la fabricación de monoplanos (Fernández Bodué, 1999a).

Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX, la zona que rodeaba a la Ciudad de Buenos Aires se caracterizaba por su rasgo predominantemente rural. José C. Paz, el partido más pequeño de General Sarmiento, no era la excepción. De hecho, todas las localidades poseían las mismas características. Sin embargo, gracias a los loteos de gran parte de los territorios y la radicación de los primeros emprendimientos industriales, la población de esta región sufrió un fuerte crecimiento, lo que posibilitó que la urbanización ganara un mayor espacio (Fernández Bodué, 1999b).

Un hito importante de la industria paceña tiene lugar hacia la segunda década del siglo XX, con la apertura de la empresa Cerámica Alberdi. Este evento dio comienzo a la etapa de la industria ladrillera en José C. Paz, cuya actividad fue (y es) considerada como un rasgo característico de la actividad económica de la localidad a lo largo de los años. De hecho, esta empresa continúa hasta la actualidad y posee un posicionamiento muy fuerte en el imaginario de los paceños. Además de Cerámica Alberdi, hubo otras empresas que se dedicaron a la fabricación de cerámicas y ladrillos, en especial, gracias a la instalación de hornos de ladrillo en la periferia de la localidad. Sin embargo, ninguna de ellas tuvo una trayectoria similar.

### 2. Etapa de expansión

A partir de la segunda mitad de la década de 1940, el fomento de la industria, que tuvo un gran impacto en la zona metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, permitió la radicación de numerosas empresas. El Decreto Ley N° 14630/44 constituyó una herramienta para la promoción y protección de la industria. En este sentido, Katz y Kosacoff (1989) enumeran los principales beneficios otorgados a partir de esta norma: 1) el incremento de los aranceles de importación hasta en un 50%; 2) cuotas de importación que garantizaran a los productores locales el acceso al mercado doméstico y prohibición de importación en casos de *dumping*; 3) prioridad crediticia, en particular, en el Banco de Crédito Industrial; 4) subsidios directos; y 5) liberalización de recargos a la importación de insumos y bienes de capital y facilidades para la compra de divisas.

En particular, el partido de General Sarmiento se vio beneficiado con esta política de expansión. Gracias a este nuevo escenario, se instalaron diferentes fábricas entre las que se destacaban las de industria textil y metalúrgica (Segura y Munzon, 1993).

A su vez, se produjo un significativo cambio en la estructura social como consecuencia de la necesidad de dotar de trabajadores a las nuevas fábricas. En efecto, comenzó a gestarse una movilización de personas provenientes de las demás provincias hacia el nuevo cordón industrial que se estaba constituyendo alrededor de la capital nacional. Este acontecimiento no solo impactó en la consolidación de una nueva fuerza laboral, sino que constituyó un elemento esencial para entender el desarrollo de todos estos partidos (Segura y Munzon, 1993).

Esta nueva estructura productiva, que fue consecuencia, en gran medida, de la incorporación de industria metalúrgica, permitió que se desarrollara una variante en la formación educativa de los jóvenes estudiantes de la zona: se dio comienzo a las actividades de las escuelas técnicas, cuya modalidad y objetivo inicial era ofrecer las herramientas necesarias para formar futuros trabajadores de este sector económico en crecimiento.

En concreto, según el trabajo de Segura y Munzon (1993), en el partido de General Sarmiento en el año 1946 había 140 empresas de rasgo industrial que ocupaban a 2.025 trabajadores. Estos números aumentaron significativamente hacia 1963, donde se registró un total de 664 establecimientos, con una ocupación de 5.727 personas. El crecimiento de la cantidad de empresas en la zona aceleró la pérdida de influencia del sector rural que, como se mencionó anteriormente, se percibía desde comienzos de siglo. Estos factores constituyen los elementos centrales para entender el cambio radical en la estructura social y económica de José C. Paz y de los demás partidos del Conurbano Bonaerense durante la primera mitad del siglo XX.

### 3. Estancamiento y decrecimiento industrial

La creciente actividad industrial comenzó a desacelerarse a partir de mediados de la década de 1970, con características que continuarían hasta los inicios del siglo XXI. En este sentido, Schorr (2007) destaca que

la dictadura militar derivó en el tránsito de una sociedad industrial a otra basada en la valorización financiera del capital o, en otros términos, en el desplazamiento del régimen de sustitución de importaciones que había estado vigente desde aproximadamente los años treinta por el ‘modelo financiero y de ajuste estructural’.

En definitiva, los efectos producidos se tradujeron en una merma en la industria a nivel nacional, y en particular, en las zonas en donde la industria era la actividad principal. Ante este nuevo escenario,

ya no fue la vinculación entre la producción industrial y el Estado el núcleo central del proceso económico, sino la especulación financiera y la salida de capitales al exterior vinculadas a otro tipo de Estado, modificación que derivó en la contracción y la reestructuración regresiva de la producción industrial (Schorr, 2007).

A pesar de que el número de empresas en el partido de General Sarmiento aumentó desde 1963 hasta 1976 (de 664 industrias a 716), entre los años 1976 y 1985, el número se incrementó solamente en 8 empresas (Segura y Munzon, 1993). Como consecuencia, la población empleada también sufrió un estancamiento. Sin embargo, el aumento demográfico del partido no se vio alterado, sino que siguió con la tendencia de aumento. Esto produjo que la masa que no se encontraba laboralmente activa tuviera que buscar trabajo en distritos que tuvieran una mayor densidad industrial.

**Tabla 1. Cantidad de establecimientos industriales en el ex Partido de General Sarmiento.**

Período	Hasta 1946	De 1947 a 1963	De 1964 a 1976	De 1977 a 1985
Cantidad de empresas	140	664	716	724

**Fuente:** elaboración propia en base a Segura, A. M. y Munzon, E. I. (1993) *Historia del comercio y la industria de General Sarmiento*.

#### 4. Década de 1990: división de General Sarmiento

En un contexto de amplias reformas del Estado a nivel nacional y subnacional, en la década de 1990 se impulsa el proyecto para dividir el partido de General Sarmiento. El resultado de este proceso fue la Ley Provincial N° 11551, aprobada el 14 de noviembre de 1994, que dio origen a una nueva concepción de los territorios y la relación entre sus actores, incluyendo a la industria.

En este sentido, es necesario destacar la estructura del entonces partido de General Sarmiento y la situación en la que quedaron los tres partidos luego de la división, que se concretó finalmente en 1995. En primer lugar, San Miguel ocupaba el lugar de cabecera del partido. Poseía un claro rasgo residencial, logró obtener una gran proporción del mobiliario municipal y una mayor cobertura de servicios públicos, en virtud de ser el lugar en donde se ubicaba el poder ejecutivo municipal del partido dividido. Por otro lado, también es el distrito que resultó más favorecido en lo referido a superficie: conservó 83 km<sup>2</sup> del territorio fraccionado, mientras que Malvinas Argentinas obtuvo 63 km<sup>2</sup> y José C. Paz, el más pequeño de los tres, se quedó con 51 km<sup>2</sup> (Soria, s.f.).

Tanto Malvinas Argentinas como José C. Paz constituyen zonas urbanas no consolidadas. Sin embargo, resulta necesario aclarar que el partido de Malvinas Argentinas “heredó” la zona industrial más signi-

ficativa y, además, en su territorio se levantaría luego el Parque Industrial ubicado en la localidad de Tortuguitas. Por otro lado, este partido poseía una mejor infraestructura que la de José C. Paz, no solo por los edificios de las dependencias municipales de General Sarmiento, sino que tenía una ventaja en relación con las vías de transporte, ya que las industrias de este partido tienen rápido acceso a la autopista Panamericana, un canal de transporte que facilita la logística desde y hacia diferentes puntos del país.

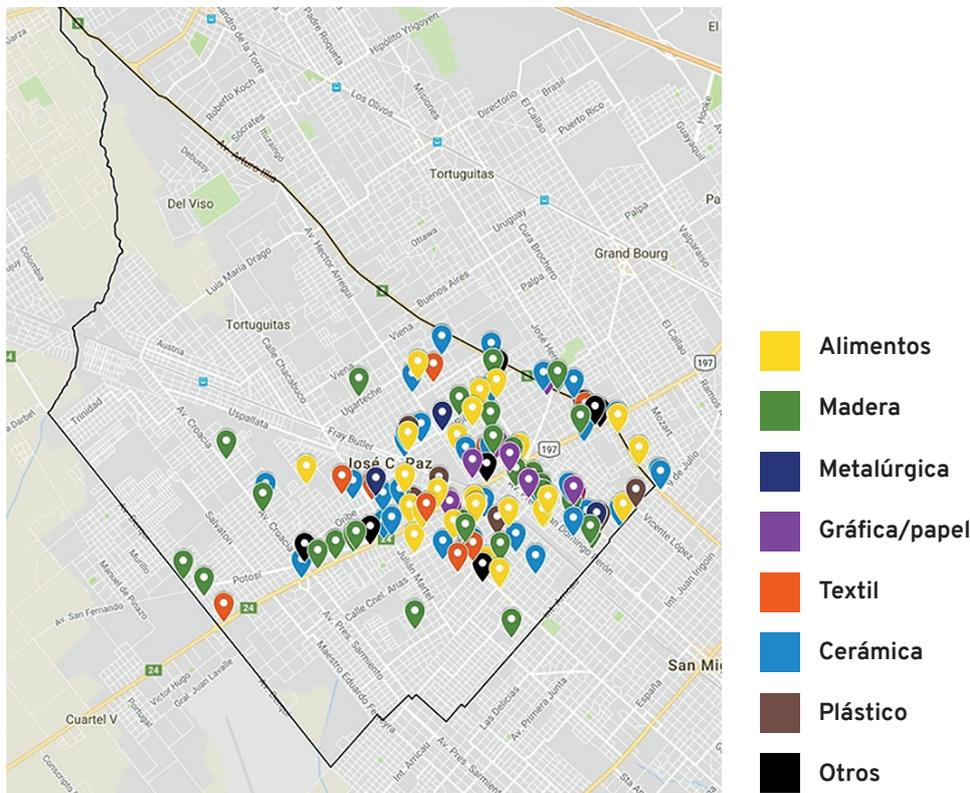
En definitiva, se puede concluir que la localidad de José C. Paz posee características propias de un territorio denominado “dormitorio”, es decir que gran parte de la población trabaja en otra localidad. Este constituye un primer indicio y resulta un rasgo característico de esta localidad.

### **III. La industria paceña en la actualidad**

La búsqueda de información acerca de las PyME paceñas resulta dificultosa, debido a los pocos datos sistematizados que se tiene de ellas. La recolección de información de fuentes secundarias constituyó el primer paso para comprender la estructura productiva de José C. Paz. Gracias a este proceso, se logró generar una base de datos que pudiera servir de apoyo a las futuras acciones.

Como se ha mencionado, José C. Paz constituyó una de las zonas más alejadas de la cabecera del entonces partido de General Sarmiento. En consecuencia, es necesario destacar que la mayoría de las PyME se encuentran en las cercanías de los límites con las localidades de Malvinas Argentinas (con una importante zona industrial) y San Miguel (centro comercial y administrativo del ex partido de General Sarmiento). Asimismo, la imagen N° 1 también muestra que estas empresas tienen una ubicación cercana a las principales vías de transporte de la localidad: la ruta provincial N° 24 (que conecta las autopistas Panamericana y Acceso Oeste) y la ruta nacional N° 8, una de las principales rutas nacionales. El relevamiento de las industrias del noroeste del conurbano, presentado por el Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, perteneciente al Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS), brinda información sobre las actividades y su distribución en todo el territorio estudiado.

**Imagen 1. Distribución de las PyME en el territorio de José C. Paz según su actividad (2016).**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

En la mencionada base de datos del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica del ICO-UNGS, se identifican en total 125 pequeñas y medianas empresas en la localidad de José C. Paz. En esta clasificación, se pueden distinguir las diferentes actividades de industria radicadas en la localidad. La rama metalúrgica es la que más representación tiene con un 26,40%. En total, son 33 PyME que, con sus diferentes formas, es decir, talleres o fábricas, se dedican a la matricería, tornería, fabricación de componentes autopartes, hornos, heladeras, carrocerías de camiones y camionetas, entre otras actividades. Esta característica, como se ha mencionado, constituye una continuidad de la preponderancia que tuvo esta rama de la industria en la localidad hasta la década de 1970.

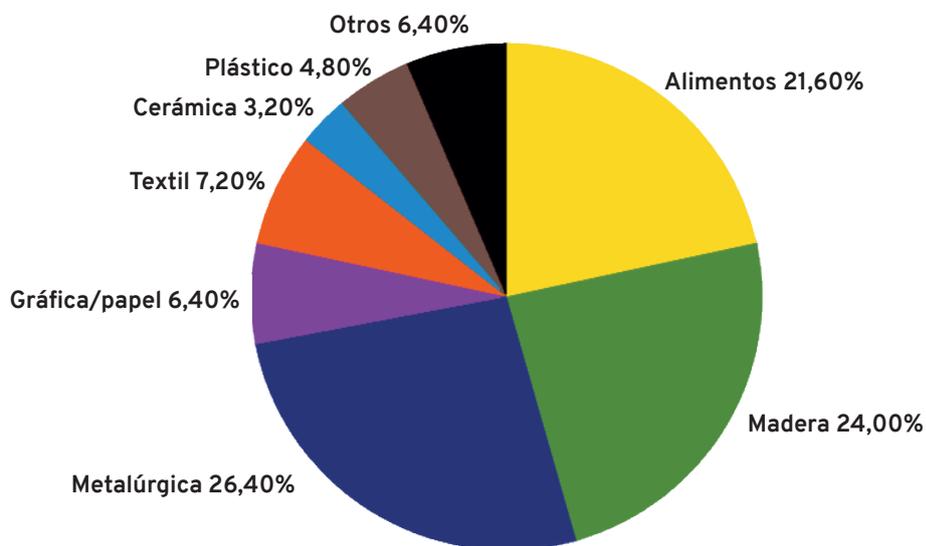
La industria de la madera constituye el 24% del total de empresas. En este caso, son 30 PyME que basan su actividad en cuatro tipos de negocio: aserraderos, fabricación de muebles, fabricación de aberturas y fabricación de ataúdes.

La tercera actividad con mayor porcentaje de participación es la alimenticia. Son 27 empresas que se dedican a este rubro. En total, representan el 21,6% de las PyME. Principalmente, entre ellas predominan las panaderías industriales, pero también se dedican a la elaboración de soda, de helados y de chacinados. Esta actividad no solo tiene una impronta de producción, en tanto que supone una transformación de la materia prima, sino que, además, posee un componente comercial, ya que tienen

la posibilidad de ofrecer los productos en un canal de venta directa a los consumidores a través de locales comerciales que, en su mayoría, se encuentran instalados en el mismo lugar de la producción.

En definitiva, estas tres actividades son las más representativas y concentran el 72% de la actividad de las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, no son las únicas. Además de ellas, existen empresas que basan su actividad en la industria textil (9 PyME), la industria de la imprenta y el papel (8), empresas dedicadas al plástico (6) y las que hacen lo propio en la industria de la cerámica (4). Este último caso es bastante particular, ya que las fábricas de cerámicas constituyeron un elemento identitario central de la industria paceña a lo largo de la historia de José C. Paz, más allá de la fuerte presencia del sector metalúrgico desde los años 1940 a 1970 y, en menor medida, la actualidad.

**Gráfico 1. Porcentaje de PyME de José C. Paz según su actividad (2016).**



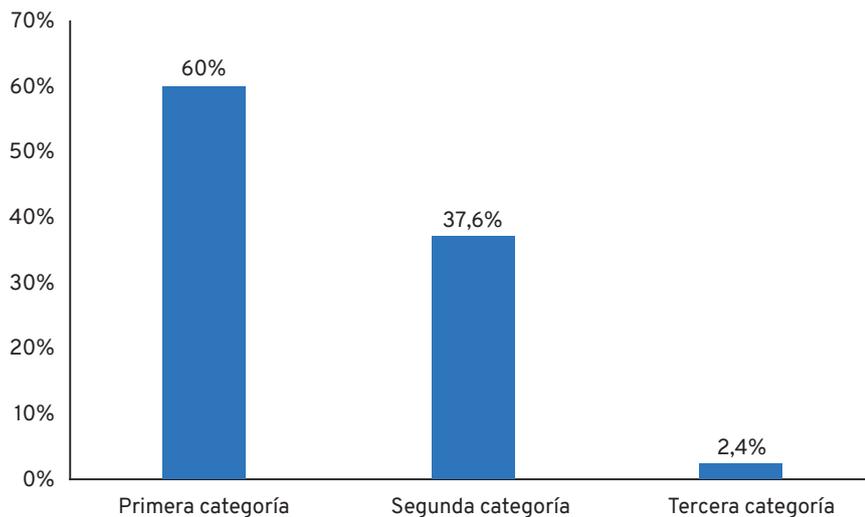
**Fuente:** elaboración propia en base a los datos del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Por otro lado, la Guía de Radicación Industrial de la Provincia de Buenos Aires (2006) establece los criterios de viabilidad de la radicación de las empresas y determina tres niveles de categorización según su impacto en el ambiente. Esto resulta importante, ya que es posible analizar las PyME paceñas a partir de esta clasificación. En este sentido, se puede precisar que la mayoría de las empresas de José C. Paz cuenta con establecimientos inocuos y corresponde a la primera categoría industrial, ya que “su funcionamiento no constituye un riesgo o molestia a la seguridad, salubridad e higiene de la población, ni ocasiona daños a sus bienes materiales ni al medio ambiente”. Son 75 empresas que se encuentran en esta categoría.

Por su parte, los establecimientos considerados incómodos constituyen la 2ª categoría y se caracterizan por constituir molestia para la salud e higiene de la población o puede causar daños en el medio ambiente. En este caso, hay 47 PyME de esta categoría en José C. Paz.

Por último, se observan tres empresas paceñas en la 3ª categoría, cuyo funcionamiento implica un riesgo para la salubridad de la población y puede causar graves daños a los bienes y al ambiente.

**Gráfico 2. Categorización de las PyME de José C. Paz (2016).**



**Fuente:** elaboración propia en base a los datos del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

#### IV. Conclusiones

A lo largo de los años, la industria de José C. Paz no se diferenció respecto de los demás partidos del Conurbano Bonaerense. El nacimiento de la actividad industrial en cada uno de estos territorios posee similares características: la actividad en el campo, los loteos, las primeras industrias, la pérdida de la influencia rural, la oleada de industrias de mediados del siglo pasado y la crisis que la afectó en la década de 1970. Sin embargo, su situación respecto de sus vecinos del ex partido de General Sarmiento sí resultó diferente. La estructura política, social y económica de este partido, hasta su división en 1994, ubicaba a José C. Paz en una situación menos favorable, ya sea por su escasa infraestructura o por su situación socioeconómica.

A pesar de estas circunstancias, en la actualidad José C. Paz preserva ciertos rasgos industriales, aunque cada vez son menos notorios. En especial, la actividad metalúrgica, la alimenticia y la madera constituyen el eje central de la industria paceña. En esta línea, la industria de la cerámica, a pesar de no tener un número significativo, constituye un eje central en el imaginario de la población paceña.

Por otro lado, un rasgo a destacar en las PyME paceñas es que, según la caracterización del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, la mayoría no implica un riesgo para la salud ni el medioambiente.

Sin embargo, la principal característica de José C. Paz es su condición de partido “dormitorio”. No posee una estructura productiva similar a otros territorios del conurbano. Luego de la división del partido de General Sarmiento, el reparto de recursos no fue equitativo. En este contexto, la matriz productiva y comercial de José C. Paz no logró una posición como la de Malvinas Argentinas o San Miguel. En consecuencia, la mayor parte de su población se ve en la obligación de trasladarse a una localidad diferente para trabajar.

## Bibliografía

- Buenos Aires (provincia), Ministerio de la Producción (2006) *Guía de Radicación Industrial de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Ministerio de la Producción.
- Fernández Bodué, A. J. (1999a). La economía de José C. Paz. *Revista Círculo de la Historia*, (39), 14-22.
- (1999b). La economía de José C. Paz: “el campo”. *Revista Círculo de la Historia*, (40), 4-9.
- (2007a). José C. Paz en la década del cuarenta. *Revista Círculo de la Historia*, (126), 58-62.
- (2007b). José C. Paz: la industria ladrillera en los setenta. Inédito.
- (2017). Pequeñas industrias en la segunda década del siglo XX. *Cámara de Comercio, Industria, Profesionales y Prestadores de Servicios de José C. Paz*, (7), 6-9.
- Gasparini, C. y Ottone, L. (2017). Las PyME en Argentina: actores clave y problemas recurrentes. El acceso al financiamiento. *Ec-Revista de Administración y Economía*, I(1), 43-63.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (s.f.) *José C. Paz Industrias*. Recuperado de [http://ideconurbano.ungs.edu.ar/layers/IDE%3Ajcpz\\_industrias0](http://ideconurbano.ungs.edu.ar/layers/IDE%3Ajcpz_industrias0)
- Segura, A. M. (2018). *Álbum histórico 2018: San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas*. Buenos Aires: Ediciones El Alfiler.
- Segura, A. M. y Munzon, E. I. (1993). *Historia del comercio y la industria de General Sarmiento*. Cámara de Comercio e Industria de General Sarmiento
- Schorr, M (2007). La industria argentina entre 1976 y 1989. Cambios estructurales regresivos en una etapa de profundo replanteo del modelo de acumulación local. *Papeles de Trabajo* (1).
- Soria, M. L. (2005). *Área metropolitana de Buenos Aires: fragmentación y consolidación territorial del municipio durante la década del noventa*. (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- (s.f.) *La organización política-espacial de tres nuevos municipios: José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas*. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/14.pdf>
- Sucesos-Periódico de General Sarmiento* (abril de 1975).