

EC

Revista de
Administración y Economía

ISSN 2591-6696

AÑO V
JULIO
DE 2022

NÚMERO

6

Reflexiones y prácticas en la construcción de la “trastienda” del desarrollo en clave territorial y nacional. Notas introductorias

Ventanillas al sector privado de los bancos multilaterales de desarrollo. Una caracterización de su desempeño reciente

El Banco Asiático de Inversión de Infraestructura. ¿Una oportunidad para el financiamiento de los países en desarrollo?

El pensamiento económico de Eduardo F. Jorge. Aportes al análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina

Apuntes sobre participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas en Argentina

La desigualdad en el complejo agroalimentario argentino. La cuestión de la tierra

Las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras frente a la crisis energética argentina. La Cooperativa Madygraf ofrece una respuesta

Medio socio-productivo local y desarrollos científico-tecnológicos en el marco de la UNPAZ

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, PRODUCCIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA



Ec-Revista de Administración y Economía

Año V | Nº 6 | julio de 2022

© 2022, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

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

© 2022, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISSN: 2591-6696

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Directora General de Gestión de la Información y

Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

Arte y diseño de colección: **Jorge Otermin**

Maquetación integral: **Francisco Farina**

Corrección de estilo: **Nora Ricaud**

Directora y editora responsable: **Cintia Gasparini**

Coordinadora editorial: **Laura Saavedra**

staff

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



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.



EC-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
AÑO V | Nº 6 | JULIO DE 2022

Índice

Reflexiones y prácticas en la construcción de la “trastienda” del desarrollo en clave territorial y nacional. Notas introductorias Laura Saavedra	5
Ventanillas al sector privado de los bancos multilaterales de desarrollo. Una caracterización de su desempeño reciente Andrea Molinari, Leticia Patrucchi y Cintia Gasparini	11
El Banco Asiático de Inversión de Infraestructura. ¿Una oportunidad para el financiamiento de los países en desarrollo? Tomás López Mateo	43
El pensamiento económico de Eduardo F. Jorge. Aportes al análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina Ernesto Mattos	55
Apuntes sobre participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas en Argentina Aníbal Loguzzo	69
La desigualdad en el complejo agroalimentario argentino. La cuestión de la tierra Patricio Vértiz, Rolando García Bernardo y Ernesto Mattos	87
Las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras frente a la crisis energética argentina. La Cooperativa Madygraf ofrece una respuesta Emiliano Consoli y Natalia Stein	103
Medio socio-productivo local y desarrollos científico-tecnológicos en el marco de la UNPAZ Carla Repetto	125

Reflexiones y prácticas en la construcción de la “trastienda” del desarrollo en clave territorial y nacional

Notas introductorias



Laura Saavedra*

No existe un discurso económico único o una sola economía política .

Argentina, como parte de las economías latinoamericanas, presenta una serie de características que tornan compleja la senda del desarrollo con inclusión social. Dos rasgos distinguen a las economías latinoamericanas de las desarrolladas. El primero es el rezago relativo de las capacidades tecnológicas de la región con respecto a la frontera internacional. La velocidad con que las economías desarrolladas innovan y difunden tecnología en su tejido productivo supera la rapidez con que los países de América Latina son capaces de absorber, imitar, adaptar e innovar a partir de las mejores prácticas internacionales. El segundo rasgo distintivo son las notorias diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como entre las empresas de cada país, que son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados. Es decir, la diferencia que existe, dentro de cada país, entre la productividad laboral de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y la de las grandes empresas. Esto se denomina heterogeneidad estructural y denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa. Lo cual se traduce en una profunda desigualdad social ante la desigualdad en la calidad y productividad de los puestos de trabajo en y entre los

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

distintos sectores de la actividad económica, la que se proyecta en rendimientos muy desiguales entre los trabajadores, el capital y el trabajo (CEPAL, 2010).

De este modo, la estructura productiva de Argentina presenta históricamente una gran heterogeneidad estructural que limita seriamente las posibilidades de desarrollo económico, y la pandemia ha amplificado las tensiones económicas y sociales como ambientales (CEPAL, 2020).

Por ejemplo, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020), el COVID-19 acentuó nuestra dependencia de las tecnologías digitales y expuso la realidad de las brechas digitales entre los países y en el interior de estos. Así también, la pandemia ha sido uno de los principales factores que han impulsado la demanda del uso de la robótica dentro de las empresas. La implementación de la inteligencia artificial (IA) en la robotización industrial amplía la brecha económica entre los países avanzados y los países en desarrollo como Argentina, ya que la consolidación de la tecnología en la industria de las economías avanzadas centra la inversión en estos países por la elevada productividad que tienen sus empresas. Además, la inversión se desvía desde los países en desarrollo para financiar las economías avanzadas, dando como resultado una disminución transitoria del PIB en estos países, ya que la automatización está provocando que lo que antes se producía en economías en desarrollo vuelva a producirse en países desarrollados (Lara, 2020). Mientras que las empresas en Latinoamérica comienzan a crecer en términos de mecanización a medida de sus posibilidades y a medida de la demanda del mercado. Como corolario también, la creciente automatización industrial afecta los puestos de trabajo en los países desarrollados y más aún en los países en desarrollo.

En el marco de la actual situación global, regional y nacional, cabe resaltar que, en el ámbito productivo, es importante mitigar la destrucción de las capacidades, aumentar de manera sostenida la productividad, generar encadenamientos productivos e incrementar el aprendizaje y la generación y difusión de innovaciones (CEPAL, 2020). Siendo crucial también pensar estrategias de acción y de organización social para fortalecer la educación y las competencias de la población como para sostener derechos laborales, “de forma que los robots complementen, y no sustituyan, su fuerza laboral”. Y para ello, es fundamental tener una agenda de políticas que permita identificar los sectores que se verán más afectados.

En este contexto, estos trabajos están enraizados en discusiones teórico-conceptuales en torno a la centralidad de la problemática del desarrollo, que no son estáticas ni ahistóricas, y que tienen un fuerte anclaje en el propio movimiento de los actores que escriben en estas páginas, de sus representaciones y conceptualizaciones del mundo, siendo también protagonistas en el campo de la acción para un desarrollo, tanto en clave territorial como en perspectiva nacional.

En “Ventanillas al sector privado de los bancos multilaterales de desarrollo. Una caracterización de su desempeño reciente”, Andrea Molinari, Leticia Patrucchi y Cintia Gasparini, en el marco de la línea de investigación que vienen trabajando acerca de la arquitectura financiera internacional y su vinculación con desafíos globales, nos cuentan cómo en los últimos años, los bancos multilaterales de desarrollo han incrementado su espacio de injerencia hacia el financiamiento del sector privado. Rela-

tan, por ejemplo, cómo en 2012 el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo reformó su ventanilla no soberana y el Grupo Banco Mundial capitalizó proporcionalmente más su ventanilla no soberana (Corporación Financiera Internacional) que al propio Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Asociación Internacional de Fomento). Y se adentran en las motivaciones y factores estratégicos de todo ello, como los nuevos lineamientos de los foros internacionales en torno al rol central del sector privado para la promoción del desarrollo, pero también a otros que son internos a los propios organismos: la necesidad de optimizar su capital diversificando prestatarios y las tensiones en torno al financiamiento soberano para países de ingreso medio, que dificultan legitimar aportes de capital. Constituye un artículo de actualidad que analiza el surgimiento y las operaciones recientes (desde 2016 hasta 2021) de estas ventanillas, así como las principales acciones que han desplegado estos organismos para fortalecerlas.

Continuando con la arquitectura financiera internacional, Tomás López Mateo en “El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. ¿Una oportunidad para el financiamiento de los países en desarrollo?”, se explora sobre las características más salientes del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB). También realiza un recorrido en torno a las diferentes interpretaciones que existen sobre las razones detrás de la iniciativa china de crear este banco multilateral de desarrollo. Las mismas van desde querer subsanar la brecha de financiamiento en Asia, construir una institucionalidad financiera internacional paralela a la vigente desde la posguerra e incluso incrementar la influencia geopolítica de la República Popular China a escala regional y global. En su análisis minucioso del tema nos manifiesta un aporte original, dando cuenta de cómo este banco representa una oportunidad para que los socios regionales y extrarregionales encuentren un canal alternativo para financiar sus proyectos de infraestructura. Propone que tanto los gobiernos de las naciones latinoamericanas como otros actores no soberanos (bancos y empresas) presten atención a la posibilidad de obtener recursos para desarrollar la deficitaria infraestructura de la región a través de este nuevo banco multilateral de desarrollo, especialmente en el caso de los países que ya son miembros plenos del AIIB.

Por su parte, Ernesto Mattos, en “El pensamiento económico de Eduardo F. Jorge. Aportes al análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina”, reflexiona sobre el desarrollo en Argentina. Sus aportes críticos y reflexivos los desentraña, reconstruyendo el pensamiento económico de Eduardo F. Jorge y haciendo foco en los análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina. Para ello los siguientes tópicos de análisis constituyen los pilares de este artículo: el David Ricardo del Río de la Plata: industria y producción, breves antecedentes en reconstrucción, los debates emergentes y el sujeto histórico. Nos presenta una mirada aguda sobre la producción, su organización y sus tensiones históricas sin perder de vista los desafíos de la periferia.

Aníbal Loguzzo en “Apuntes sobre participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas en Argentina”, nos pone de manifiesto una serie de reflexiones, con base en fundamentos normativos y empíricos, sobre la vigencia de este tipo de participación como problemática. En principio, nos recuerda que, en Argentina, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas constituye un derecho consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional a partir de la reforma

de 1957 e identifica diferentes iniciativas en esta materia previo a esta reforma. Plantea que la materialización de este derecho constitucional requiere de su reglamentación a través de una ley y que más allá de las diferentes iniciativas legislativas presentadas en el Congreso Nacional no se han alcanzado los consensos suficientes como para su aprobación. Además, analiza las diferentes experiencias e iniciativas en materia de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas a lo largo del devenir histórico. En este recorrido vislumbra que, en lugar de avanzar progresivamente en materia de garantizar derechos económicos y sociales, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas se convertiría en un mero sistemas de incentivos empresariales. Ante ello, nos muestra la imperiosa necesidad de propiciar instancias de reflexión y discusión tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores.

Patricio Vértiz, Rolando García Bernado y Ernesto Mattos, en “La desigualdad en el complejo agroalimentario argentino. La cuestión de la tierra”, nos expresan las asimetrías en las actividades agroindustriales, en particular, cuáles son los procesos fundamentales mediante los cuales se produce y reproduce la desigualdad en los escenarios rurales de la Argentina, haciendo foco en la discusión sobre la tenencia y el uso de la tierra. Nos cuentan que, en Argentina, este es un problema de larga data, la gran propiedad territorial ocupó el núcleo central de las discusiones agrarias durante buena parte de nuestra historia y en buena medida ha marcado el carácter periférico y dependiente de la estructura productiva nacional. Dichas asimetrías las abordan analizando la concentración económica en el sector agrario mediante el análisis de las principales transformaciones en el uso de la tierra en Argentina durante el período 1960-2018. Y cierran el trabajo señalando que las organizaciones de productores vinculados principalmente a cadenas de comercialización locales y alimentos de mesa han crecido y ganado poder y visibilidad y son quienes plantean la necesidad de establecer políticas regulatorias al sistema agroalimentario que propicien una verdadera ruralidad.

Emiliano Consoli y Natalia Stein, en “Las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras frente a la crisis energética argentina. La Cooperativa Madygraf ofrece una respuesta”, nos relatan la búsqueda de respuestas estratégicas por parte de una empresa recuperada por sus trabajadores y trabajadoras, ante una situación adversa en relación con la disponibilidad y costo de la energía. Comentan que la experiencia de la Cooperativa de Trabajo Madygraf Ltda., comprometida con un trabajo de reconversión productiva que incluye la gestión de sus consumos para alcanzar mayor eficiencia energética, nos permite reflexionar sobre su posible y necesaria replicación a gran escala. Asimismo, a modo de hallazgos, remarcan los efectos directos en la estructura de costos de la cooperativa, el impacto ambiental evidente, y cómo los vínculos generados en este caso contribuyen a fortalecer las redes de vinculación entre universidades y empresas locales. Es interesante resaltar que esta experiencia ha sido posible mediante un proyecto de vinculación y transferencia tecnológica con la Universidad Nacional de José C. Paz, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, Carla Repetto, en “Medio socio-productivo local y desarrollos científico-tecnológicos en el marco de la UNPAZ”, nos cuenta los desafíos de la transferencia de tecnología en la Universidad

de José C. Paz, tanto desde el punto de vista de las empresas y sus capacidades para absorber la I+D (Investigación y Desarrollo) externa como de la propia universidad y sus características estructurales y organizativas para detectar los resultados de investigación relevantes. Considera que el proceso que media entre la I+D en la universidad y su transferencia al medio socioproductivo es un proceso complejo que está influenciado no solamente por decisiones de políticas públicas en materia de CyT sino también por una serie de requisitos o condiciones a nivel de las empresas y también a nivel de la propia universidad. Y que tanto dicho proceso como sus condiciones suelen estar invisibilizadas para la gestión institucional de las universidades nacionales y los resultados obtenidos en el proyecto de investigación y transferencia de tecnología. Su evidencia empírica se centra en un estudio sobre el posicionamiento de marca de las empresas del sector pymes metalmeccánico para ganar y consolidar nuevos mercados, y pone de manifiesto los desafíos en el ámbito de la transferencia de tecnología en la Universidad de José C. Paz.

Esperamos que estos trabajos, que se destacan por la originalidad de intentar no importar modelos teóricos y prácticos exógenos, aporten sugerencias útiles en la construcción cotidiana de la “trastienda” del desarrollo en clave territorial y nacional. Y ahora, como nos dice Catalina Wainerman (2001), se levanta el telón e invitamos a las y los espectadores a espiar tras las bambalinas el trabajo de preparación de las y los actores de esta obra, con su autorización.

Bibliografía de referencia

- CEPAL (2010). Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia. La hora de la igualdad. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación. Informe N° 4 Covid-19. CEPAL, Santiago de Chile.
- Lara, D. (2020, 3 de diciembre) La inteligencia artificial y la robótica ampliarán la brecha entre los países ricos y las economías en desarrollo. *El País. Economía*. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2020-12-03/la-inteligencia-artificial-y-la-robotica-ampliaran-la-brecha-entre-los-paises-ricos-y-las-economias-en-desarrollo.html>
- OECD (2020), OECD Digital Economy Outlook 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>
- Wainerman, C. (2001). Introducción. Acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales. En C. Wainerman y R. Sautu (comps.), *La trastienda de la investigación* (p. 15). Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Ventanillas al sector privado de los bancos multilaterales de desarrollo

Una caracterización de su desempeño reciente



*Andrea Molinari, * Leticia Patrucchi**
y Cintia Gasparini****

Resumen

En los últimos años, los bancos multilaterales de desarrollo han incrementado su espacio de injerencia hacia el financiamiento del sector privado. Por ejemplo, en 2012 el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo reformó su ventanilla no soberana –antes Corporación Interamericana de Inversiones y ahora *BID Invest*–, y el Grupo Banco Mundial capitalizó proporcionalmente más su ventanilla no soberana (Corporación Financiera Internacional) que al propio Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Asociación Internacional de Fomento). Las motivaciones de todo ello podemos encontrarlas en factores estratégicos, como los nuevos lineamientos de los foros internacionales en torno al rol central del sector privado para la promoción del desarrollo, pero también a otros que son internos a los propios organismos: la necesidad de optimizar su capital diversificando prestatarios y las tensiones en torno al financiamiento soberano para países de ingreso medio, que dificultan legitimar aportes de capital.

En este marco, nuestro trabajo tiene como objetivo analizar el surgimiento y las operaciones recientes (desde 2016 hasta 2021) de estas ventanillas, así como las principales acciones que han desplegado estos organismos para fortalecerlas. Para ello, se indagarán fuentes oficiales de información, como las

* Andrea Molinari: UBA-CONICET, contacto: anmolinari@gmail.com

** Leticia Patrucchi: UNM, contacto: lepatruc@gmail.com

*** Cintia Gasparini: UNPAZ, contacto: cgasparini@unpaz.edu.ar

bases de datos disponibles (o armadas con información pública) online, informes periódicos y otros recursos públicos institucionales.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo es parte de una línea de investigación que iniciamos con las respuestas de la arquitectura financiera internacional a desafíos globales, incluyendo el COVID-19.

Palabras clave

bancos multilaterales - sector privado - financiamiento

1. Introducción

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) constituyen un subtipo de institución financiera para el desarrollo. Bajo una lógica cooperativa y la propiedad de los países miembro se encuentran fundamentalmente identificados con el otorgamiento tanto de financiamiento para proyectos como asistencia técnica en países en vías desarrollo, especialmente para proyectos soberanos, bajo condiciones financieras ventajosas frente a las que ofrece el mercado¹ y en calidad de acreedor preferente.²

Sin embargo, y si bien desde sus orígenes está presente la atención al sector privado, en los últimos años los BMD han incrementado su espacio de injerencia hacia el financiamiento a este sector. Por ejemplo, en 2012, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID) reformó su ventanilla no soberana (entonces llamada Corporación Interamericana de Inversiones –CII– y ahora BID Invest), mientras que el Grupo Banco Mundial (GBM) decidió en el último incremento de capital aprobado por el Grupo, capitalizar más fuertemente a su ventanilla no soberana (Corporación Financiera Internacional –CFI–) frente al propio Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF– y Asociación Internacional de Fomento –AIF–). Aun cuando esto responde a una demanda sectorial, también se puede deber a que el tipo de instrumentos utilizado por estas ventanillas (préstamos, avales y garantías) supone una menor exigencia financiera para el organismo en términos de desembolsos. Por otra parte, es importante tener en cuenta que la demanda final de las empresas depende de su poder de absorción y capacidad para tomar deuda en divisas.

La tensión entre los criterios comerciales y de políticas, o entre las condiciones de mercado (o solidez financiera) y la promoción del desarrollo, ha tenido atención en la literatura (Sagasti y Prada, 2006; Humphrey, 2015; Park y Strand, 2016; Molinari y Patrucchi, 2020) y se encuentra generalmente asociada a la economía política alrededor del desempeño financiero de estas instituciones. Sin embargo, la función que estos organismos prestan a través de las ventanillas al sector privado ha sido

1 Lo son tanto en términos de costos financieros (por ejemplo, con tasas de entre 2% y 4%, dependiendo del organismo) como en plazos (ya que incluye un período de gracia de entre 3 y 5 años y uno de repago de entre 15 y 25 años, dependiendo del organismo y del país prestatario).

2 Refiere a que los prestatarios han cumplido con los servicios de deuda con los BMD aun ante el incumplimiento de la deuda comercial. Por ello, históricamente han tenido muy bajas tasas de incumplimiento.

menos estudiada en términos de su fundamentación y su creciente rol. En este sentido, consideramos que existen diversos aspectos que atañen a estas ventanillas y requieren mayor indagación: ¿cómo se ha construido y legitimado este rol?, ¿qué tipo de proyectos han sido apoyados?, ¿cuál es el rol de los Estados, en tanto se trata de organismos de carácter público (i.e. dominados por accionistas estatales)? Más aun considerando su importante impulso frente a la limitada capacidad de estos bancos para atender el volumen de demanda de recursos de los países en desarrollo (Lee, 2017; Broccolini, et al., 2021; Gasparini, Molinari y Patrucchi, 2020a, 2020b).

Así, en el marco de diversas motivaciones, tanto estratégicas –como los nuevos lineamientos de los foros internacionales en torno al rol central del sector privado para la promoción del desarrollo– como internas a los propios organismos –la necesidad de optimización de su capital diversificando prestatarios y las tensiones en torno al financiamiento soberano para países de ingreso medio–, la agenda de atención al sector privado se ha incrementado. Cabe aclarar que esta no es particularmente una agenda nueva, ya que ha sido fuertemente impulsada en los años ochenta (Gibbon y Schulpen, 2002), resurgiendo los mismos principios, donde la financiación pública sigue una lógica subsidiaria, con fuerza en la actualidad. Por ejemplo, la renovada estrategia de la CFI (para 2019-2022) plantea la lógica de lo que denomina “enfoque de cascada”, donde se logre aprovechar primero las opciones del sector privado para optimizar el uso de los escasos recursos públicos, buscando inicialmente conocer si existe una solución del sector privado que sea sostenible y limite la deuda pública y los pasivos contingentes. En caso afirmativo, se incita al organismo a promover tales soluciones, mientras que de lo contrario, debe preguntar si ello responde a lagunas normativas o reglamentarias, o a diversos riesgos, para lo cual se propone aplicar el apoyo del GBM para reformar dichas políticas y regulaciones, o emplear algún instrumento de mitigación de riesgos.

En ese marco, este trabajo se propone realizar una primera indagación que describa y caracterice las dos principales ventanillas de la banca multilateral que atienden al sector privado en nuestra región: BID Invest y CFI. Las siguientes dos secciones describen su origen, estructura, orientación estratégica y sus principales instrumentos, así como sus operaciones en los últimos años en cuanto a países prestatarios y sectores. La cuarta y última sección aúna las principales cuestiones que creemos relevante recuperar de esta indagación.

La principal fuente de información utilizada son los documentos estratégicos e institucionales (convenio constitutivo, informes anuales, estrategias institucionales) de los organismos. Por su parte, el análisis de la evolución y las características principales de sus préstamos se realizó a partir de una base de datos construida (i.e. relevada y procesada) para un proyecto de investigación actualmente en curso,³ que

3 Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología COVID-19 (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación), implementado por integrantes del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires), titulado “Evaluación y perspectivas de la industria manufacturera en la provincia de Buenos Aires post-COVID19: un estudio de los sectores de metalmecánica y bienes de capital con vistas a una estrategia de recuperación y desarrollo”.

incluye las operaciones aprobadas en los últimos seis años (i.e., entre el 01/01/2016 y el 31/12/2021), para lo cual se recurrió a la información de los préstamos publicada por dichos organismos.⁴

2. BID Invest

El Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID) fue fundado en el año 1959 en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Con 48 países miembro, el BID es la institución financiera regional más antigua y una de las mayores fuentes de financiamiento multilateral para la región. El BID financia las operaciones con garantía soberana del organismo, mientras que aquellas sin garantía son financiadas por BID Invest (legal y previamente –hasta noviembre de 2017– denominado Corporación Interamericana de Inversiones –CII–)⁵ para empresas (tanto privadas como públicas) y BID Lab (hasta octubre de 2018, Fondo Multilateral de Inversiones –FOMIN–)⁶ como incubadora de innovación. De acuerdo al propio GBID, tanto el BID como la CII “son organizaciones internacionales públicas con convenios constitutivos, activos y estructuras de gobernanza propios”.⁷

Previo a la reestructuración de la ventanilla no soberana, el GBID atendía al sector sin garantía soberana a través de cuatro ventanillas, dos de las cuales se encontraban dentro del BID (Departamento de Financiamiento Estructurado –SCF– e Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría –OMJ–) y dos por fuera (CII y FOMIN).

SCF se concentraba principalmente en inversiones a mediana y gran escala, ofreciendo tanto préstamos, garantías y asistencia técnica, así como administrando mecanismos delegados.⁸ Los montos de las aprobaciones oscilaban, a 2015, entre US\$ 10 y US\$ 200 millones, con un tamaño promedio de transacciones (período 2011-2014) de US\$ 40,4 millones. OMJ atendía a la base de la pirámide con una oferta de productos y servicios similar a la de SCF, montos de aprobaciones de US\$ 5 a US\$ 10 millones, y un tamaño promedio de transacciones (2011-2014) de US\$ 6,8 millones.

Por su parte, la CII era (previo a la reestructuración, ver abajo) una ventanilla muy focalizada en pequeñas y medianas empresas (pymes) y en operaciones a través de intermediarios financieros, proveyendo préstamos, garantías, inversiones de capital y asistencia técnica, con montos de aprobaciones entre US\$ 100.000 y US\$ 10 millones y un tamaño promedio de transacciones (2011-2014) de US\$

4 Recuperados de <https://www.idbinvest.org/es/proyectos> y <https://finances.worldbank.org/browse?category=Projects&limitTo=datasets>

5 Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-11-03/grupo-bid-renombra-su-brazo-privado-bid-invest%2C11938.html>

6 Recuperado de <https://www.iadb.org/es/noticias/foromic-inicia-en-barranquilla-donde-abordara-nuevas-formas-de-reinventar-la-inclusion>

7 Resoluciones AG-9/15 Y CII/AG-2/15.

8 Entre los mecanismos delegados se destacan: (i) el Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (con aproximadamente US\$ 800 millones de la cartera activa de SCF –que rondaba alrededor de US\$ 6.000 millones– y sus operaciones son de corto plazo –180 días a 3 años–) para ayudar a bancos regionales a obtener acceso a los mercados financieros del comercio internacional; y (ii) la Internacionalización de Facilidad de Financiamiento para la pyme, facilidad regional (sin límites por país), con un monto de US\$ 250 millones.

6,1 millones. Si bien la CII era una entidad jurídicamente independiente del BID, siempre tuvo una composición accionaria similar (54,12% de países prestatarios y 45,88% de no prestatarios, a 2015).

Finalmente, el FOMIN otorgaba financiamiento no reembolsable, préstamos e inversiones de capital para aumentar el acceso a financiamiento, a servicios básicos y crecimiento con fines ecológicos, a los mercados y al desarrollo de capacidades de los beneficiarios, con montos de entre US\$ 100.000 y US\$ 5 millones por proyecto y un tamaño promedio de transacciones (2011-2014) de US\$ 1,1 millones. Este fondo fiduciario, administrado por el BID, respondía a un Comité de Donantes donde los países no prestatarios del GBID tenían más del 80% del poder de voto (Japón y Estados Unidos juntos tenían poder de veto).

2.1. BID Invest: estructura de gobernanza

El convenio constitutivo de la CII, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1986,⁹ estableció un capital autorizado inicial de US\$ 200 millones,¹⁰ monto que podría ser aumentado por la Asamblea de Gobernadores por mayoría especial.¹¹ Dicho órgano también podría autorizar (con la misma mayoría especial), la emisión de capital exigible, que también estaría dividido en acciones del mismo valor nominal que el capital en efectivo. Asimismo, establece como recursos adicionales los dividendos, comisiones, intereses y otros fondos provenientes de las inversiones de la CII, las sumas recibidas por la venta de las inversiones o la amortización de los préstamos, o aquellas obtenidas mediante la colocación de empréstitos, y otras contribuciones y fondos administrados.

La sede de BID Invest se establece en la misma localidad que el Banco (Washington D.C.) y, al igual que el BID y como la mayoría de este tipo de organismos, sus órganos de gobernanza son la Asamblea de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo, el presidente del Directorio Ejecutivo y el Gerente General (o CEO). El Gerente General, en consulta con el Directorio Ejecutivo y el presidente del Directorio Ejecutivo, es el responsable de la organización, la designación y la destitución de los funcionarios y el personal. Todos los poderes de BID Invest se confieren a su Asamblea de Gobernadores, formada por un gobernador y un gobernador suplente designado por cada país miembro (y generalmente el Ministro de Hacienda y/o Presidente del Banco Central de cada país).

La Asamblea de Gobernadores de la CII delega al Directorio Ejecutivo todos sus poderes, excepto algunos reservados a los gobernadores de acuerdo con el Convenio Constitutivo: (i) modificar el Convenio Constitutivo (mayoría que represente por lo menos cuatro quintos y dos tercios de los Gobernadores); (ii) aprobar la transferencia y prenda de acciones de la CII (mínimo de cuatro quintos de los votos de los miembros); (iii) aumentar el monto del capital autorizado o autorizar la emisión de capital exigible y determinar sus términos y condiciones, suspender o terminar la suspensión de

⁹ Y fue modificado en octubre de 1995, julio de 2001 y junio de 2002.

¹⁰ Dividido en 20.000 acciones de US\$ 10.000 cada una.

¹¹ Mínimo de tres cuartos de los votos de los miembros e incluyendo dos tercios de los Gobernadores.

un miembro,¹² terminar las operaciones de la CII,¹³ y efectuar la distribución de activos entre los miembros a cuenta de sus acciones en la CII (mínimo de tres cuartos de los votos de los miembros y dos tercios de los Gobernadores); (iv) permitir la adhesión de países miembro y no miembro del BID (mínimo de dos tercios de los votos de los miembros y dos tercios de los Gobernadores); y (v) dar quórum para las reuniones de la Asamblea de Gobernadores y determinar el Reglamento para elegir los Directores Ejecutivos (al menos dos tercios de los votos de los miembros).¹⁴

El Directorio Ejecutivo es el responsable de la dirección de las operaciones de BID Invest y establece la estructura organizativa básica del organismo (como número y responsabilidades generales de sus principales puestos administrativos y profesionales), así como de aprobar su presupuesto. Por su parte, el Gerente General (nombrado por el Directorio Ejecutivo sobre la recomendación del Presidente del Directorio Ejecutivo por el período que este determine) es el jefe de los funcionarios ejecutivos y empleados. Bajo la dirección del Directorio Ejecutivo y la supervigilancia del Presidente del Directorio Ejecutivo, el Gerente General conduce los negocios corrientes del organismo y, en consulta con el Directorio Ejecutivo y el Presidente del Directorio Ejecutivo, es responsable por la organización, nombramiento y despido de los funcionarios ejecutivos y empleados. Asimismo, puede participar (aunque sin derecho a voto) en las reuniones del Directorio Ejecutivo, y cesar en su puesto por renuncia o por decisión del Directorio Ejecutivo.

2.2. Fusión hacia afuera de las operaciones no soberanas

Desde su Noveno Aumento de Capital, la capacidad de financiamiento promedio del GBID fue de unos US\$ 12.000 millones por año, de los cuales US\$ 9.100 millones eran con garantía soberana y US\$ 2,9 mil millones correspondían a operaciones sin garantía soberana (es decir CII, SCE, OMJ y FOMIN). En marzo de 2013, a partir de un informe de la oficina de evaluación independiente del BID (OVE) que resaltaba que la multiplicidad de ventanillas limitaba la eficacia de trabajar con el sector privado (OVE, 2013), comenzó el proceso de fusión de dichas ventanillas mediante la creación de un Comité Ad Hoc para Asuntos del Sector Privado (CAHSP) que orientara a la administración en la reformulación de cómo el GBID operaba con dicho sector.¹⁵ En octubre de ese mismo año una

12 Si se considera que incumplió alguna de sus obligaciones del Convenio Constitutivo, el cual dejará de ser automáticamente miembro de la CII luego de un año contado a partir de la fecha de la suspensión.

13 Cesando inmediatamente todas sus actividades, excepto aquellas cuyo objeto sea conservar, preservar y realizar sus activos y solucionar sus obligaciones.

14 El quórum para las reuniones del Directorio Ejecutivo es de un mínimo de dos tercios de los votos de los miembros. Por su parte, todos los préstamos e inversiones deben ser aprobados por una mayoría del Comité en cuestión (con quórum de tres miembros). Para nombrar al Gerente General, el Directorio Ejecutivo debe contar con una mayoría de cuatro quintos de la totalidad de los votos, y decidir la renuncia del Gerente General (mayoría de tres quintos de la totalidad de los votos), con el acuerdo del Presidente del Directorio Ejecutivo. Asimismo, el Directorio Ejecutivo podrá establecer oficinas en los territorios de cualquiera de sus países miembro (mayoría de al menos dos tercios de los votos de los miembros).

15 Resoluciones AG-7/13 y CII/AG-2/13, 17 de marzo de 2013.

mayoría de Gobernadores respaldó una “fusión hacia afuera” (centralización de las ventanillas en una entidad separada del BID)¹⁶ como la opción más efectiva para esta reforma.¹⁷

En marzo de 2014, los Gobernadores instruyeron al CAHSP la elaboración (junto con expertos externos reconocidos internacionalmente) de una propuesta organizacional y otra de capitalización para fusionar hacia afuera las ventanillas del sector privado en una sola entidad independiente del BID.¹⁸ En la reunión anual de 2015 se aprobó la implementación y proceso de capitalización de la fusión hacia afuera del sector privado, que consistió en separar las dos ventanillas del BID (SCF y OMJ) y fusionarlas en la CII.¹⁹ Como parte de esta reforma, se aumentaría el capital de la CII en US\$ 2.030 millones, de los cuales US\$ 725 millones provendrían de transferencias de capital del BID²⁰ y el resto del aporte nuevo de capital de los accionistas.

Esta fusión fue la materialización de la “Visión Renovada” para fomentar el desarrollo a través del sector privado y como tal se esperaba que eligiera los proyectos sobre la base de sus posibilidades de generar aportes mensurables al desarrollo, junto con un rendimiento financiero que asegure su sostenibilidad financiera. La Visión Renovada descansaba sobre: (i) tres pilares estratégicos: selectividad estratégica, planteamiento sistémico y efectividad en el desarrollo; (ii) ámbitos prioritarios de intervención: financiamiento y asistencia técnica para pymes, promoción de infraestructura para el desarrollo, innovación y desarrollo tecnológico, provisión de bienes y servicios básicos por parte de entidades privadas y crecimiento respetuoso del medio ambiente; (iii) tres temas transversales: género y diversidad, sostenibilidad ambiental y social, y entorno propicio; y finalmente (iv) una herramienta estratégica –el enfoque de cartera– para orientar la iniciación de proyectos.

Actualmente (junio de 2022), BID Invest tiene 47 de los países miembro del BID (excepto por el Reino Unido), 26 de los cuales pertenecen a ALC y son prestatarios. El poder de voto inicial (según el Convenio Constitutivo) establece a Estados Unidos como principal accionista (y con poder de veto: 25,50% del total), seguido por Argentina y Brasil (11,636% cada uno), México (7,49%) y Venezuela (6,238%), Chile y Colombia (3,45% cada uno), y Alemania, España, Francia, Italia y Japón (3,13% cada uno). Aunque en 2015 Estados Unidos retuvo su poder de veto para algunas decisiones estratégicas, esto cambió significativamente con la reestructuración de la ventanilla del sector privado iniciada en marzo de 2013 y concretada en marzo de 2015, como muestra la tabla 1.

16 Frente a una “fusión hacia adentro” (centralización de las ventanillas dentro del BID).

17 Ver considerandos de Resoluciones AG-6/14 Y CII/AG-2/14.

18 Resoluciones AG-6/14 Y CII/AG-2/14.

19 Resoluciones AG-9/15 y CII/AG-2/15.

20 El Anexo C (Resoluciones AG-9/15 y CII/AG-2/15) establece los siguientes desembolsos: US\$ 50 millones (cada uno, en 2018 y 2019), US\$ 110 (2020), US\$ 150 (cada uno, en 2021 y 2022), US\$ 72 (cada uno, en 2023 y 2024), y US\$ 71 (en 2025). A junio de 2022, todas las transferencias de 2018-2022 habían sido aprobadas por la Asamblea de Gobernadores.

Tabla 1. BID Invest: poder de voto previo a la fusión hacia afuera y actual.

País miembro	Participación accionaria proyectada (% a marzo de 2015)	A diciembre de 2021	
		Total capital contribuido (miles de USD)	Votos totales (%)
Argentina	11,46	272.030	12,09
Bahamas	0,20	4.329	0,20
Barbados	0,14	3.288	0,15
Belice	0,14	1.430	0,08
Bolivia	0,92	21.418	0,97
Brasil	11,46	261.460	10,82
Chile	2,84	68.260	3,07
Colombia	2,96	70.432	3,13
Costa Rica	0,45	10.320	0,47
Ecuador	0,62	14.403	0,65
El Salvador	0,45	10.448	0,47
Guatemala	0,60	13.654	0,62
Guyana	0,17	3.962	0,18
Haití	0,45	8.614	0,38
Honduras	0,45	10.316	0,46
Jamaica	0,60	6.276	0,34
México	7,38	174.084	7,75
Nicaragua	0,45	10.315	0,47
Panamá	0,46	14.951	0,65
Paraguay	0,46	10.750	0,49
Perú	2,96	76.261	3,34
República Dominicana	0,62	14.268	0,65
Surinam	0,15	1.328	0,07
Trinidad y Tobago	0,45	7.196	0,34
Uruguay	1,22	28.974	1,29
Venezuela	6,11	55.361	3,13
Países regionales en desarrollo	54,12	1.174.128	52,26
Canadá	0,21	77.397	2,99
Estados Unidos	22,69	268.257	14,02
Países regionales desarrollados	22,91	345.654	17,01
Alemania	1,89	20.165	1,08
Austria	0,49	12.438	0,56
Bélgica	0,24	2.873	0,15

País miembro	Participación accionaria proyectada (% a marzo de 2015)	A diciembre de 2021	
		Total capital contribuido (miles de USD)	Votos totales (%)
China	0,22	144.768	5,56
Corea	0,22	128.589	4,95
Croacia	0,00	175	0,01
Dinamarca	1,52	11.321	0,68
Eslovenia	0,00	107	0,00
España	3,53	104.313	4,47
Finlandia	0,56	14.665	0,64
Francia	3,06	39.414	2,01
Israel	0,25	5.586	0,25
Italia	3,06	67.006	3,07
Japón	3,53	81.223	3,69
Noruega	0,56	14.216	0,63
Países Bajos	1,52	11.427	0,69
Portugal	0,26	5.197	0,24
Suecia	0,56	13.684	0,61
Suiza	1,52	31.350	1,45
Países extrarregionales	22,97	708.517	30,74
TOTAL	100	2.228.299	100

Fuente: Resoluciones AG-9/15 y CII/AG-2/15 y Documento de Información CII (2021).

Es interesante resaltar tanto la caída en el poder de voto (aunque siempre por encima del 50,001% del BID) de los países prestatarios (regionales en desarrollo), así como la gradual pérdida de Estados Unidos (miembro fundador de la CII), el cual a principios de junio de 2022 contaba con 22.698 votos (14,33% del total), y había aportado un capital en efectivo de US\$ 268.256.857,35 (página de BID Invest). Con su poder de voto previo a la reestructuración (30,02%), Estados Unidos contaba con poder de veto para diversas acciones (aumentar el monto del capital autorizado o autorizar la emisión de capital exigible y determinar sus términos y condiciones, suspender o terminar la suspensión de un miembro, terminar las operaciones de la CII, y efectuar la distribución de activos entre los miembros a cuenta de sus acciones en el organismo, así como para modificar el Convenio Constitutivo y aprobar la transferencia y prenda de acciones de la CII). A partir del año 2016, dado que su poder de voto se diluyó por debajo del 20%, el país miembro de BID Invest con mayor participación accionaria perdió su poder de veto en el organismo.

En cuanto a la votación, cada miembro cuenta con un voto por cada acción pagada y en su poder y por cada acción exigible que haya suscrito, y excepto por las mayorías especiales, las decisiones tanto

de la Asamblea de Gobernadores como del Directorio Ejecutivo del organismo se tomarán por mayoría de los votos de los miembros.

2.3. BID Invest: instrumentos (política operativa)

El objeto de BID Invest es promover, buscar y seleccionar estratégicamente operaciones en empresas, priorizando cinco ámbitos de intervención: (a) aumentar el acceso de las micro, pymes²¹ (MiPyME) a financiamiento y asistencia técnica; (b) promover la infraestructura para el desarrollo; (c) apoyar la innovación y el desarrollo técnico; (d) impulsar la provisión de bienes y servicios básicos por entidades privadas; y (e) fomentar un crecimiento respetuoso del medio ambiente.

De acuerdo a sus criterios de elegibilidad, el organismo puede financiar a entidades organizadas en un país (miembro o no miembro), incluyendo tanto empresas privadas como de propiedad estatal (parcial o total), pero excluyendo (desde la fusión hacia afuera) operaciones con gobiernos subsoberanos. Es decir, se considera sujeto de financiamiento a aquellas empresas que no se beneficien de una garantía soberana integral para el reembolso, bajo la condición de que el beneficiario final sea una empresa ubicada en un país miembro regional en desarrollo.

BID Invest puede realizar sus operaciones en cualquier moneda o combinación de monedas, así como financiamiento garantizado o sin garantía, con o sin subordinación o garantía real. En cuanto al financiamiento a empresas, las condiciones de sus productos de financiamiento (monto, plazo, período de gracia, tasas de interés, comisiones y garantías) dependen de las necesidades de la empresa, el riesgo y costo para el organismo, y los términos y condiciones obtenidos normalmente por inversores privados para operaciones semejantes, determinando los plazos del préstamo y el calendario de amortizaciones en función del flujo de caja proyectado del prestatario.

Las operaciones con intermediarios financieros buscan: (a) canalizar fondos para fortalecer los ámbitos prioritarios de intervención de manera ágil y económicamente eficaz; (b) ayudar a establecer, desarrollar y fortalecerlos para contribuir a la movilización de recursos adicionales y prestar mejores servicios financieros; (c) movilizar fondos provenientes de otras fuentes internacionales; (d) proporcionar asesoramiento técnico y asistencia; y (e) apoyar el desarrollo del entorno normativo del sector económico o las actividades de préstamo a grupos de empresas conforme a los objetivos del gobierno anfitrión. Los criterios de elegibilidad para los subpréstamos y los subprestatarios se establecen en conjunto con el intermediario financiero, de acuerdo a ciertos criterios de adicionalidad,²² lo cual será supervisado por BID Invest.

21 El Anexo I de las Políticas Operativas de BID Invest incluye los criterios que deben cumplir las empresas para ser consideradas como “pymes”.

22 El aporte al desarrollo se medirá en función del cumplimiento de la contribución al desempeño financiero operativo y la sostenibilidad de la empresa, así como al desarrollo social y económico. Todas las operaciones deben cumplir al menos algunos de los criterios de adicionalidad: (i) falta de disponibilidad de financiamiento alternativo (en condiciones similares: plazo, monto, tasa de interés y período de gracia del préstamo); (ii) valor agregado, o ayuda a los clientes a diseñar y ejecutar transacciones rentables o

En cuanto a las inversiones de capital, se financian el establecimiento, ampliación o modernización de empresas e intermediarios financieros participando directamente en sus instrumentos de capital (vendíendolas en condiciones satisfactorias cuando la empresa haya cumplido sus objetivos),²³ buscando también desempeñar un papel de agente catalizador estimulando el flujo de capitales, nacionales o extranjeros, hacia inversiones productivas.²⁴ BID Invest también ofrece inversiones de cuasicapital, que combinan las principales características de las inversiones de capital y las de los préstamos, con niveles de riesgo y rendimiento intermedios entre ambos. Asimismo, se otorgan garantías directas o indirectas para respaldar obligaciones de empresas elegibles para recibir financiamiento en países prestatarios. Otros instrumentos ofrecidos incluyen la constitución, ampliación, mejora y financiamiento de compañías financieras de desarrollo y otras instituciones que ayuden al desarrollo del sector privado dentro de los mercados de capital,²⁵ promocionando también el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones y otros valores, el establecimiento de programas globales o colocación individual de bonos en los mercados de capital locales, el establecimiento de fondos regionales o de países, constituidos con capital fresco o mediante conversión de deuda, y la administración de fondos de entidades privadas, instituciones públicas o entidades de economía mixta mediante la suscripción de contratos de administración y fideicomiso. Finalmente, el organismo ofrece servicios y productos no financieros, como asesoramiento técnico y financiero (estructuración o ingeniería financiera de proyectos, para alianzas público-privadas, asistencia en materia de administración general y actuación como agente financiero de empresas o gobiernos), asesoramiento sobre mecanismos de promoción (asistencia para desarrollar el mercado de capitales y la inversión nacional y extranjera), y asistencia técnica, capacitación y productos de conocimiento para ofrecer servicios de valor agregado a sus clientes (existentes y potenciales) del sector privado,²⁶ y podrá también dar cabida a alianzas estratégicas con donantes y socios de los sectores público y privado para apalancar sus propios recursos financieros y no financieros y conocimientos especializados.

innovadoras; (iii) mejora de las normas ambientales, sociales, de salud y seguridad, o laborales; (iv) mejoras en la gobernanza corporativa y las capacidades operativas; (v) movilización de recursos; o (vi) mejora del marco normativo y el contexto de país.

23 E intentando que el país anfitrión las considere como neutras para clasificar como nacional o extranjera la propiedad de la empresa receptora de los fondos.

24 La movilización de recursos se concreta mediante operaciones de cofinanciamiento, “préstamos A/B” para movilizar y diversificar recursos adicionales hacia un cliente e incrementar su acceso a los mercados de capitales internacionales o locales (donde BID Invest será el único prestamista titular por el monto total del préstamo A/B), y donde el organismo se reservará un mínimo del 10% del monto total del préstamo A/B y será responsable de seguir los recursos legales necesarios, tanto en su propio nombre como en el de los participantes.

25 La participación del organismo se amoldará a las necesidades propias del emisor de los valores y a las limitaciones del mercado de cada país, y los recursos obtenidos por el beneficiario final generalmente se destinarán a operaciones del mismo tipo que las que recibirían financiamiento de BID Invest.

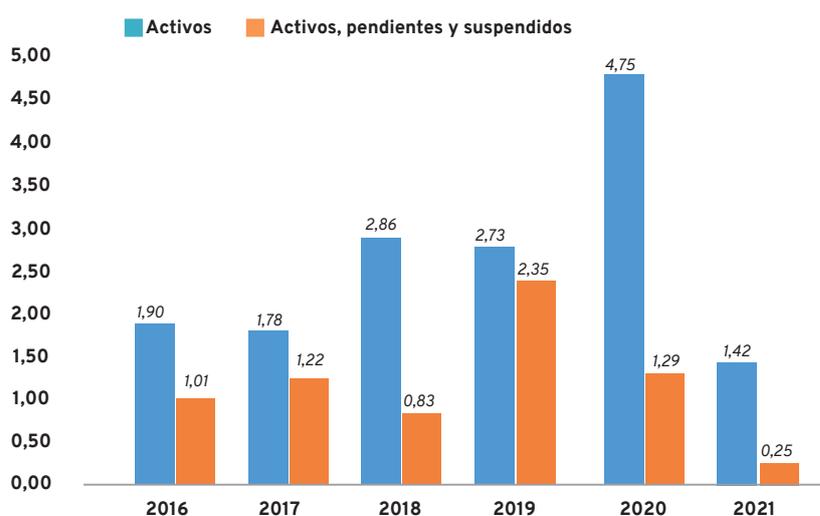
26 En el último caso, se manifiesta explícitamente el objetivo de “aumentar la sostenibilidad en ámbitos como los de eficiencia energética y ecosistemas, creación de valor compartido e inclusión de género, entre otros, así como para mejorar su competitividad, gobernanza, aspectos ambientales y sociales y su acceso a financiamiento”.

2.4. BID Invest: evolución y caracterización del financiamiento reciente

BID Invest aprobó entre 2016 y 2021 un total de 435 proyectos, de los cuales 342 se encontraban, a la fecha de relevamiento (24/03/2022), aprobados, en implementación o pagados, y 18 eran propuestos (i.e. en el denominado *pipeline*), mientras que el resto (75 en total) son proyectos inactivos o en pausa. El monto total implicado en los 342 proyectos mencionados es de US\$ 15,4 mil millones, de los cuales ha movilizado unos US\$ 7.000 millones (monto sindicado).

Como muestra el gráfico 1, durante el período analizado, los montos comprometidos promediaron unos US\$ 2,6 mil millones anuales, aunque difieren bastante a lo largo de los años analizados. En particular, mientras que en 2016 y 2017 se aprobaron préstamos por alrededor de US\$ 1,8 mil millones cada año, a partir de entonces el monto aprobado anual creció sustancialmente, ya que osciló los US\$ 2,8 mil millones en 2018 y 2019 (es decir, un 60% más que los años previos). Luego, en 2020 también se observa un incremento significativo, alcanzando los US\$ 4,7 mil millones, en el marco de la llegada de la pandemia del COVID-19, mientras que en 2021, con el inicio de la recuperación latinoamericana pospandemia, las aprobaciones anuales volvieron a los valores cercanos al inicio de la serie (US\$ 1,4 mil millones). Por su parte, los montos sindicados promediaron unos US\$ 1,2 mil millones por año. Sin embargo, la evolución en el tiempo muestra algunas particularidades, ya que en algunos años a pesar del incremento en las aprobaciones la movilización de recursos fue sustancialmente menor. Eso ocurrió especialmente en los años 2018, 2020 y 2021, cuando los montos sindicados representaron menos del 30% de los aprobados.

Gráfico 1. BID Invest - Total de préstamos por año (en miles de millones de dólares).

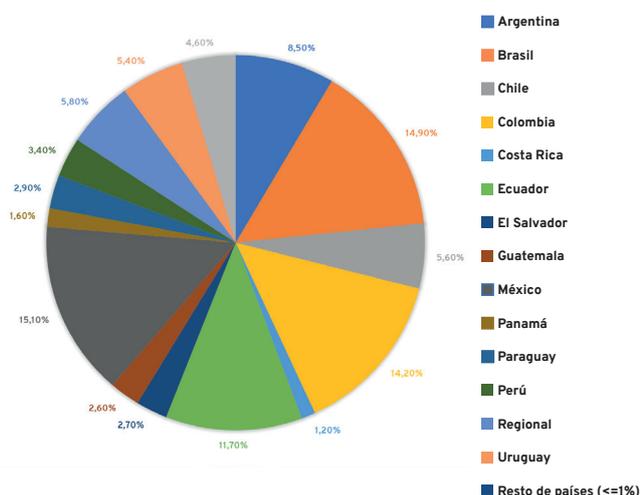


Fuente: elaboración propia con datos de BID Invest.

Asimismo, más de una cuarta parte de los préstamos aprobados (26,2%) se realizaron en las monedas locales de los países beneficiarios o a través de una combinación de monedas (generalmente con la divisa estadounidense). Varios países prestatarios accedieron a este tipo de financiamiento, destacándose entre ellos, de acuerdo a la cantidad de operaciones en moneda local, México, Brasil y Colombia, mientras que Argentina no ha sido destinataria de préstamos en moneda local durante el período estudiado.

Por otra parte, como se observa en el gráfico 2, durante el período 2016-2021 solo cuatro países concentraron más de la mitad de los recursos aprobados: México (15,1% del total de operaciones aprobadas, en implementación o pagadas), Brasil (14,9%), Colombia (14,2%) y Ecuador (11,7%). Asimismo, Brasil encabeza (con 25,4% del total) el *ranking* de montos sindicados, seguido por Colombia (18,5%) y Argentina (10,9%). Recientemente, durante el último año 2021 las aprobaciones de BID Invest se concentraron en Colombia (16,6%), Brasil (14,3%) y préstamos regionales (15,9%), con el resto de países participando con menos del 10%, mientras que Argentina no fue beneficiaria de ningún proyecto. Por su parte, en dicho año casi el 80% de los montos sindicados se concentraron en Brasil (39,4%) y Uruguay (38,5%).

Gráfico 2. BID Invest - Participación de los países en el total de aprobaciones (total 2016-2021).

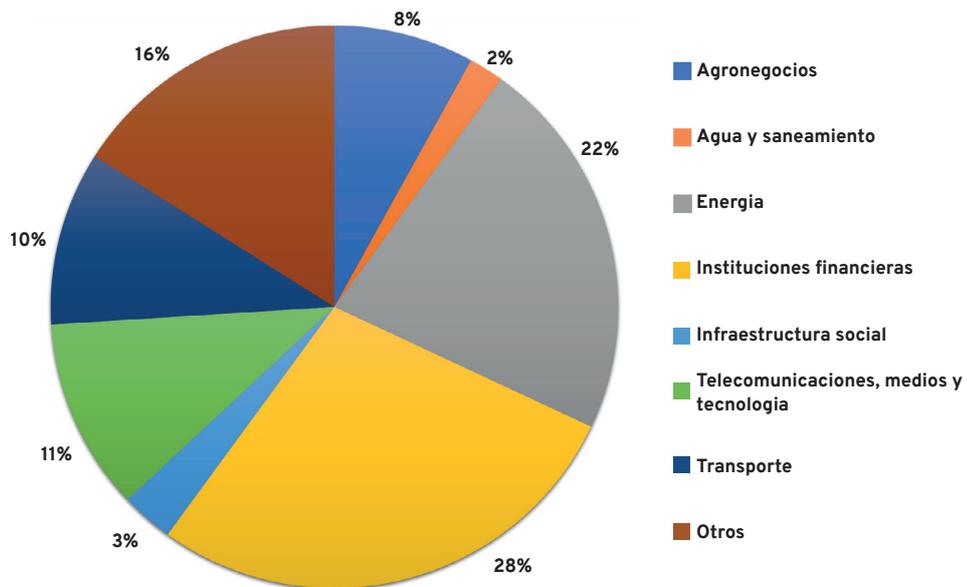


Fuente: elaboración propia con datos de BID Invest.

El análisis sectorial de los proyectos financiados por BID Invest (ver gráfico 3) indica que más de una cuarta parte (27,8%) se ha dirigido (en promedio durante 2016-2021) a Instituciones Financieras, seguidas por Energía (21,8%) y, más atrás, Manufactura (12,9%). Los montos movilizados muestran un *ranking* similar, aunque con el sector Agronegocios (11,7%) ocupando el tercer puesto y dejando al manufacturero en cuarto lugar (9,8%). En 2021 creció sustancialmente la participación en las

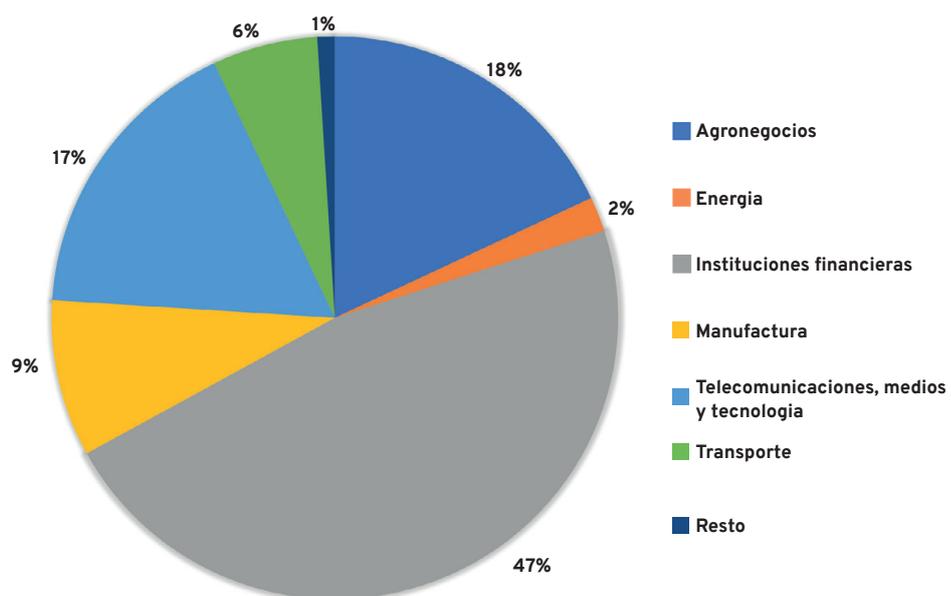
aprobaciones de las Instituciones Financieras (46,8%), Agronegocios (17,7%) y Telecomunicaciones (16,8%), mientras que BID Invest no reporta aprobaciones para Infraestructura Social (gráfico 4).

Gráfico 3. BID Invest: Préstamos por sector (total 2016-2021).



Fuente: elaboración propia con datos de BID Invest.

Gráfico 4. BID Invest: Préstamos por sector (2021).



Fuente: elaboración propia con datos de BID Invest.

Finalmente, el análisis por instrumento arroja que durante el período 2016-2021 la mayor parte de las operaciones fueron en forma de préstamos (80,3% del monto total financiado y 93,4% del sindicado), un 4,7% fue para garantías (solas o combinadas con préstamos) y un 2% en inversiones de capital. En 2021 cayó la concentración de los préstamos (a 55,4% del total) para dar lugar a más garantías (12,4% solas y 9,1% con préstamos) e inversiones en capital (que aumentaron a 5,3%).

3. El brazo privado del GBM: la Corporación Financiera Internacional

La Corporación Financiera Internacional (CFI, o IFC por sus siglas en inglés) es una de las cinco ventanillas del Grupo Banco Mundial, que fue creada en 1956, una década después que el BIRF iniciara sus operaciones. Ambas instituciones responden al conjunto de instrumentos que se fueron desplegando en el marco del contexto de postguerra y realineamiento del orden internacional con Estados Unidos como potencia emergente. El caso específico de la CFI estuvo marcado por la necesidad de promover el desarrollo en los países del entonces denominado “tercer mundo”, dentro del mundo bipolar signado por las tensiones de la guerra fría. Surge durante la presidencia de Truman, en el marco de la agenda conocida como “doctrina Truman” y su manifestación económica, el Plan Marshall. Este plan condensaba un conjunto de iniciativas económicas de penetración internacional norteamericana que marcaron la agenda de la guerra fría destinadas a favorecer el desarrollo del capitalismo frente al avance del comunismo en Europa y, especialmente en las economías de las periferias, fomentando la inversión privada.

Por otro lado, al interior del GBM, el surgimiento de la CFI estuvo marcado por las limitaciones enfrentadas por el propio BIRF en sus primeros años de operaciones, fundamentalmente expresadas en su insuficiencia de capital, la desconfianza en una institución novedosa para el mercado financiero y las debilidades en la conducción que resultaron en la repentina renuncia de su primer presidente.²⁷ En ese marco, en 1947 John McCloy asume la presidencia del BIRF junto con Robert Garner como vicepresidente, luego promotor y primer presidente de la CFI. Consciente de las limitaciones de organismos como el BIRF, e inspirado en la *Commonwealth Development Corporation* (Tao, 2019), Gamer propició una agenda centrada en promover el sector privado en los países en desarrollo que prescindiera de la garantía soberana.

Como complemento al accionar del BIRF, el artículo 1 del Convenio Constitutivo de la CFI establece que su objeto es “la promoción del desarrollo económico mediante el estímulo de empresas privadas productivas particularmente en las áreas menos desarrolladas”, indicando que su alcance son las empresas privadas productivas situadas en los territorios de sus países miembro, donde la existencia de un interés gubernamental o de cualquier otro interés público en una empresa de tal clase no necesariamente impedirá que la CFI invierta en la empresa (artículos 1 y 3). Asimismo, establece que se centra

²⁷ Mientras que durante los primeros cuatro años de posguerra Estados Unidos prestó US\$ 13,5 mil millones, el BIRF financió solo US\$ 800 millones entre 1947 y 1954 (Mendes Pereira, 2021).

en: (i) ayudar a financiar, asociándose con inversionistas privado, el establecimiento, mejoramiento y expansión de empresas privadas productivas que contribuirían al desarrollo de sus países miembros mediante la realización de inversiones; (ii) buscar reunir oportunidades de inversión, capital privado nacional y extranjero, y los conocimientos de gerencia y administración; y (iii) tratar de estimular y ayudar a crear condiciones propicias para favorecer el flujo de capital privado, nacional y extranjero, hacia la inversión productiva en los países miembros (artículo 3). En síntesis, el espíritu de la CFI se centra en favorecer proyectos de emprendimiento privado de carácter productivo-comercial, y no (por ejemplo) en obras de infraestructura para las que no hubiera financiamiento disponible o accesible, movilizándolo recursos privados para privados sin intervenir en el gerenciamiento y desarrollo del proyecto. Actualmente, es el organismo de desarrollo más grande centrado en el financiamiento al sector privado en los países prestatarios, cuyos gobiernos solo pueden objetar aquellas operaciones en el territorio nacional, lo cual ha sido muy poco frecuente.

Su proyecto original fue muy ambicioso, previendo un capital inicial de US\$ 400 millones, de los cuales solo una cuarta parte se aprobó en su constitución, a través de un capital inicial dividido en 100.000 acciones todas a ser integradas en efectivo. Inicialmente tampoco se autorizaron operaciones de inversiones de capital (*equity investments*). Esta debilidad de origen, sustentada en divisiones internas de Estados Unidos, se mantuvo hasta los años setenta a pesar del crecimiento de la CFI, aunque ya para principios de la década de 1960 se había removido la no autorización de invertir en capital (Mason y Asher, 1973). El Convenio estableció que para ser miembro de la CFI se requería previamente ser parte del BIRF, y con una aceptación inicial de un mínimo de 30 miembros que alcanzaran US\$ 75 millones del capital suscrito, lo cual se logró rápidamente. Ya para el año 1957 el organismo contaba con 55 miembros y US\$ 92 millones del capital suscrito (Mason y Asher, 1973: 350).

Las primeras inversiones se limitaron a préstamos en el rango de US\$ 200.000 a US\$ 2 millones²⁸ para financiar proyectos industriales en América Latina y Asia (IFC, 2016: 33), favoreciendo la penetración de las empresas de países desarrollados en el mundo en desarrollo. La primera operación de la CFI (1957) fue para construir la primera planta de ensamblaje integrado de la empresa Siemens en Brasil, que luego se sumó a otros préstamos en América Latina, y en 1959 la CFI ingresó por primera vez a los mercados financieros para su primera operación de préstamos sindicados, financiando a una empresa también brasileña productora de celulosa. Así, en sus primeros diez años había financiado 108 operaciones por un monto total de US\$ 113 millones, que triplicó en los siguientes cinco años, aprobando un ritmo de US\$ 100 millones anuales y 30 operaciones promedio anuales (Mason y Asher, 1973). Por otro lado, en el marco de la ampliación de su accionar, en 1971 se creó el Departamento de Mercados de Capital para ayudar a construir una amplia gama de instituciones financieras locales, algunas de las cuales son actualmente grandes organizaciones (como, por ejemplo, la Corporación de Inversiones para el Crédito Industrial de la India).

28 Esto es importante porque limita el tipo de proyectos que podía financiar a proyectos pequeños.

A lo largo de sus casi 70 años, la CFI ha incrementado su capital accionario en numerosas oportunidades. La más reciente capitalización fue aprobada en 2018, y constituyó un incremento histórico por US\$ 5.500 millones, lo cual supuso más que triplicar su base de capital –pasando de US\$ 2.570 millones a US\$ 8.200 millones–, todo en capital en efectivo. Al respecto, cabe señalar que, a diferencia del BIRF, la CFI no utiliza capital exigible y tiene fuertes ingresos provenientes de sus propias ganancias (US\$ 20.000 millones para 2018). Esta última capitalización se instrumentó a través de dos aumentos: uno general y otro selectivo, buscando una mayor convergencia en los derechos de voto entre las instituciones que conforman el GBM. El acuerdo enfrentó algunas resistencias de Estados Unidos, lo cual demoró por dos años su aprobación, buscando asegurar que mantuviera el poder de veto en futuros aumentos de capital de la CFI, la viabilidad de propiciar una mayor participación del organismo en los países menos desarrollados beneficiarios en la AIF, y revisar las condiciones del acceso de China a los préstamos del BIRF (Weiss, 2018; Bretton Woods Project, 2019).

3.1. CFI: estructura de gobernanza

La CFI está actualmente integrada por 186 países miembro. Con la incorporación de Brunei en noviembre del 2021, tiene tres miembros menos que el BIRF (Nauru, San Marino y San Vicente y las Granadinas). Cuenta, como es común en estos organismos al igual que BID Invest, con tres principales instancias de gobierno, según establece el Convenio Constitutivo (artículo IV): Asamblea de Gobernadores, Directorio Ejecutivo y un Presidente Ejecutivo. Este último es el Presidente del GBM, por lo que la figura ejecutiva específica del organismo es el Director Ejecutivo. La sede de la CFI se estableció en la misma localidad que el Grupo (Washington D.C., Estados Unidos).

La Asamblea de Gobernadores es la máxima autoridad de la CFI y está integrada por un gobernador titular y un gobernador suplente designado por cada miembro (los mismos que en BIRF), representados en general por los ministros de las carteras de Economía, Hacienda y/o Finanzas o funcionarios del banco central de cada país. Los derechos de voto de cada gobernador resultan de la sumatoria de sus votos básicos²⁹ y por acciones, las decisiones se toman por mayoría de votos emitidos y el quórum se alcanza con un mínimo de dos tercios del total de los votos. La tabla 2 a continuación presenta la participación (a junio de 2022) de los diez principales accionistas, que, si bien es similar en el orden, presenta algunas diferencias con el BIRF (donde, por ejemplo, Estados Unidos tiene un 16,7%, Alemania 4,3%, y China 5,3%).

²⁹ Los votos básicos resultan de la distribución equitativa entre todos los miembros del 5,55% de la suma total de los derechos de voto.

Tabla 2. CFI: principales accionistas (% de poder de voto, a junio de 2022).

País miembro	Poder de voto
Estados Unidos	18,89
Japón	7,85
Alemania	5,03
Francia	4,49
Reino Unido	4,49
India	3,83
Canadá	3,49
Rusia	3,44
Italia	3,03
China	2,37

Fuente: elaboración propia en base a información recuperada de <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/c80cbb3c6ece4fa9d06109541cef7d34-0330032021/original/IFCCountryVotingTable.pdf>

Entre sus funciones, exclusivas e indelegables tiene: (i) admitir nuevos miembros y determinar las condiciones de admisión; (ii) aumentar o disminuir el capital; (iii) suspender a un miembro; (iv) decidir la apelación de las interpretaciones que sobre el convenio dé el Directorio; (v) celebrar acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales; (vi) decidir la suspensión permanente de las operaciones de la CFI y la distribución de sus activos; (vii) declarar dividendos; y (viii) modificar el convenio.

Al igual que el Directorio del BIRF, el Directorio Ejecutivo de la CFI está compuesto por las mismas 25 sillas, ya se desempeñan ex officio como Directores de CFI y de AIF. Frecuentemente, estos resultan del agrupamiento de los países miembro representando cada una a un solo país o grupos de países. Este órgano es el responsable de conducir las operaciones generales de la CFI, constituye quórum con la mayoría de los directores que representen al menos la mitad del total de votos, y reside en la sede. La tabla 3 indica la composición actual de las 25 sillas, su país representante y el poder de voto de cada una.

Tabla 3. CFI: composición del Directorio Ejecutivo y participación del poder de voto (en % del total, a junio de 2022).

Grupo de países miembro (sillas)	Poder de voto
Estados Unidos	19,07
Japón	7,93
Alemania	5,07
Reino Unido	4,54
Francia	4,54
China	2,39
Austria, Bielorusia, Bélgica, República Checa, Hungría, Kosovo, Luxemburgo, República de Eslovaquia, Eslovenia y Turquía	4,77
India , Bangladesh, Bhutan y Sri Lanka	4,57
Antigua y Bermudas, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá , Dominica, Granada, Guyana, Irlanda, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía	4,18
Italia , Portugal, Albania, Grecia, Malta y Timor Oriental	3,86
Nueva Zelanda, República de Corea, Australia , Camboya, Kiribati, Islas Marshall, Estados Federados de Micronesia, Mongolia, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón, Samoa, Tuvalu y Vanuatu.	3,77
Países Bajos , Rumania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Israel, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Ucrania, Chipre, Armenia y Georgia	3,66
Rusia y Siria	3,51
Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Lituania, Noruega , Suiza y Letonia	3,48
Brasil , Trinidad y Tobago, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Haití, Panamá, Filipinas y Suriname	3,46
España , México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela	2,92
Suecia, Polonia , Serbia, Azerbaijan, Kazakhsán, Kyrgyzstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán	2,70
Indonesia, Malasia , Fiji, Myanmar, Nepal, Singapur, Tailandia, Tonga, Vietnam y Democrática Popular Lao	2,69
Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay	2,53
Arabia Saudita	2,31
Pakistán, Argelia , Afganistán, Ghana, Irán, Marruecos y Túnez	1,91
Angola , Nigeria y Sudáfrica	1,91
Kuwait , Irak, Jordania, Libia, Omán, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Egipto (Rep. Árabe), Líbano, Las Malvinas, y Bahrein	1,67
Sao Tome & Principe, Djibouti, Benin , Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Comoros, Rep. del Congo, Costa de Marfil, Rep. Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guinea Bissau, Malí, Mauritania, Mauricio, Níger, Senegal, Togo	1,31
Sudán, Zambia, Botswana , Burundi, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenia, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibia, Ruanda, Seychelles, Sierra Leone, Suazilandia, Tanzania, Uganda, Zimbabue	1,27

Fuente: elaboración propia en base a información de <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers> Nota: en las sillas compartidas por varios países, se indica en negrita quien actualmente ocupa la Dirección.

Finalmente, el Gerente General de la CFI es nombrado por el Directorio y es el jefe del personal operativo, pudiendo participar en las reuniones de la Junta de Directores, pero sin derecho a voto. Los movimientos internos en los staff de las instituciones que conforman el grupo son frecuentes. Así, el actual Director Ejecutivo, Makhtar Diop, que asumió en marzo de 2021, fue previamente vicepresidente de Infraestructura del Banco Mundial y antes vicepresidente del Banco para África. Al Director, le siguen en jerarquía 10 Vicepresidencias, entre las cuales tiene mayor jerarquía la vicepresidenta de Operaciones, siendo la segunda en el staff ejecutivo de la CFI, que también ejerce como vicepresidenta regional interina para Europa, América Latina y el Caribe.

3.2. CFI: instrumentos (política operativa)

Como señalamos en la sección anterior, la CFI ha ido diversificando sus productos financieros y no financieros, desde los préstamos originalmente estatuidos para financiar proyectos con fines lucrativos que beneficien a un país en desarrollo (más allá de la ubicación del proyecto), hasta empresas en los países en desarrollo para puedan acceder a mercados locales e internacionales de capital y gestionar riesgos. El carácter lucrativo de las operaciones que este organismo busca respaldar responde a las condiciones de mercado bajo las que ofrece sus productos. Los sectores que tradicionalmente más ha apoyado son infraestructura, manufactura, agronegocios, servicios y mercados financieros.

Actualmente, la CFI ofrece principalmente un conjunto de seis productos y/o líneas, identificados en los principales documentos operacionales e institucionales (web oficial: *Solutions/Products & Services*,³⁰ Informe Anual CFI, 2020): (i) préstamos, (ii) inversiones de capital, (iii) movilización de fondos, (iv) garantías, (v) productos de gestión de riesgo, y (vi) financiamiento combinado.

Como su más antiguo y principal instrumento, financia proyectos y empresas a través de préstamos directos de 7 a 12 años, y también de segundo piso a bancos intermediarios, empresas de *leasing* y otras instituciones financieras para el re préstamo. Si bien estos son generalmente en dólares estadounidenses o monedas de países fuertes, desde los años noventa ha crecido el financiamiento en moneda local, alcanzando ahora a más de 74 monedas locales. Al igual que BID Invest, las condiciones de los préstamos dependen del tipo de proyecto, de las necesidades de la empresa y de las condiciones de mercado para inversiones similares.

También dispone de inversiones de capital, tanto de manera directa como a través de fondos, donde la inversión puede oscilar entre el 5% y el 20% del capital social de una empresa, propiciando que la misma amplíe la propiedad de acciones a través de cotizaciones públicas, lo cual también favorece el desarrollo de los mercados de capitales locales. Por su parte, la movilización de fondos, a través del Programa de Sindicaciones, es uno de sus principales y más antiguos instrumentos, favoreciendo que bancos comerciales, inversores institucionales, empresas de seguros, y fondos soberanos (entre otros)

³⁰ Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Solutions/Products+and+Services/

participen en el financiamiento de la CFI a empresas. Representan más del 45% de la movilización de fondos de terceros que realiza el organismo a través de préstamos “B”, préstamos paralelos, seguros de crédito, y el Programa de Cartera de Cofinanciamiento, entre los más importantes.³¹

Por otro lado, a través del Programa de Comercio y Finanzas Globales, se otorgan garantías al comercio, complementando a los bancos al mitigar riesgos por transacción para más de 218 bancos en 71 países. La CFI también ofrece productos de gestión de riesgos, de financiación estructurada, garantías parciales de crédito e inversiones ancla.³² Finalmente, provee financiamiento combinado para proyectos innovadores y transformadores, mitigando los costos iniciales o riesgos de proyecto en áreas claves como cambio climático, agronegocios y seguridad alimentaria, y finanzas para las pymes, o género. En la misma línea, realiza operaciones de capital de riesgo para el desarrollo de proyectos de alto impacto.

La orientación estratégica actual de su operatoria responde a lo que se ha denominado “IFC 3.0”, un nuevo enfoque que acompañó la capitalización del año 2018 y que se presenta como la tercera generación de reformas del organismo, como muestra la tabla 4.

31 Para un mayor detalle de la forma en que se estructura cada una, sus condiciones y volumen ver <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d3d78a98-af4f-4542-b41d-13e06538a4d5/IFC+Syndications+Brochure+for+2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nYagLq-&id=1583790177858>

32 Para un mayor detalle de estos productos ver https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Solutions/Products+and+Services/Treasury-Client-Solutions/

Tabla 4. CFI: Evolución de orientación estratégica.

IFC 1.0 (1956 al presente)	IFC 2.0 (2000 al presente)	IFC 3.0 (hoy)
Atraer inversiones privadas extranjeras a los mercados emergentes	Invertir en empresas y bancos locales con inversores privados locales	Crear mercados Movilizar capitales privados
Potencia del rol del sector privado como agente económico.	Expansión global de la marca CFI.	Nuevo abordaje para crear mercados: Análisis y apoyo a reformas para fortalecer el rol del sector privado; Enfoque de cascada para trabajar articuladamente con el BM; Financiamiento mixto para proyectos de alto riesgo; Asistencia para desarrollo de proyectos; Innovaciones para crear mercados.
Desarrollo de la experiencia de CFI en mercados emergentes al invertir junto a inversores privados extranjeros y clientes locales emergentes.	Profundización de la experiencia de la CFI en el sector privado al invertir en empresas y bancos locales y con inversores locales.	Nuevas herramientas: Diagnósticos del sector privado de cada país; Estrategias país CFI; Unidades sectoriales; Nuevos marcos de adicionalidad; Marcos de monitoreo y evaluación de impacto.
Creación de un programa sindicado para acercar a bancos comerciales a las operaciones en los países.	Uso de la presencia local como plataforma para las inversiones Norte-Norte y Sur-Sur.	Nuevos instrumentos y plataformas: Crear ventanilla de asesoramiento en mercados; Ventanilla AIF para sector privado; entre otras.
Introducción de equity para promover la sustentabilidad financiera y aumentar el impacto.	Creación de instrumentos financieros para movilizar inversores institucionales.	Cambios organizacionales: PSD y economía; COO y VPs regionales; Estrategias y recursos; Asociación, comunicación y divulgación; Unidades upstream globales; Estructura AS realineada.
	Provisión de servicios de asesoría a clientes privados y gobiernos, migrando del modelo orientado por el donante hacia líneas de negocios.	
	Expansión operaciones de CFI y AIF.	
	Introducción de préstamos paralelos a través de MCA.	
	Uso selectivo de financiamiento mixto para mitigar el riesgo en varios sectores (clima, PyMEs, agronegocios, etc.).	

Fuente: IFC (2019: 8; traducción propia).

En suma, la estrategia actual supone dos pilares fundamentales más novedosos para la actividad tradicional de la CFI, sumando también una mayor integración en general con las operaciones como Grupo, por ejemplo, mediante el diseño de los documentos de las estrategias país. Por un lado, se propone la creación y/o desarrollo de mercados financieros frente al enfoque tradicional para finan-

ciar proyectos. Por el otro, se prevé movilizar más capital privado especialmente en países de ingresos bajos, afectados por la fragilidad y el conflicto, asistidos por la ventanilla concesional de la AIF. Las diferencias entre los accionistas respecto a la capacidad de la CFI en ejercer este segundo rol en los países menos desarrollados generaron las mayores tensiones en el diseño de esta estrategia, y fueron una de las causas de las reticencias, sorteadas en el marco de la crisis del COVID-19, del gobierno de Estados Unidos (con poder de veto en el organismo) para aprobar la participación de este país en la última capitalización mencionada.

3.3. CFI: evolución y caracterización reciente del financiamiento reciente

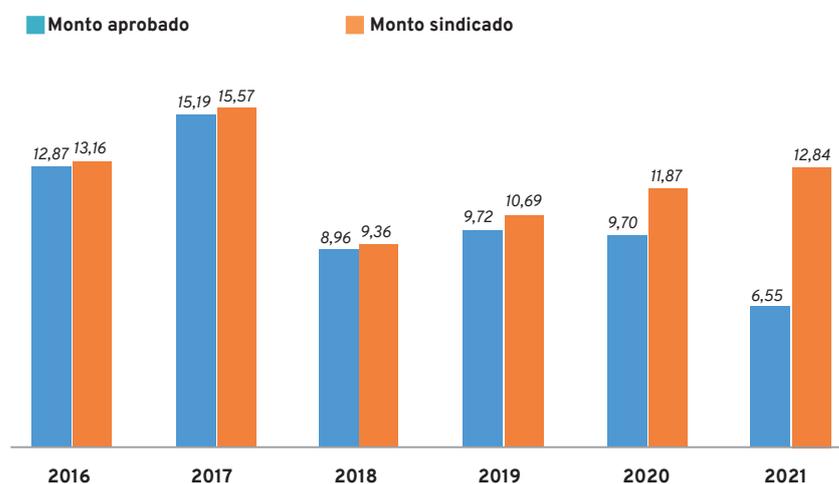
Entre 2016 y 2021 la CFI aprobó un total de 1.815 proyectos: 1.292 proyectos de inversión, con montos comprometidos por un total de US\$ 72,8 mil millones y 523 de asesoramiento/consultoría, que han involucrado compromisos por US\$ 739 millones. De ese universo, 232 proyectos se encontraban, al momento del relevamiento (24/03/2022), en pausa o pendientes; es decir, un total de 1.583 proyectos fueron aprobados, comprometiendo un monto de US\$ 62,98 mil millones en todo el mundo en desarrollo.³³

El gráfico 5 presenta la evolución de los montos aprobados por año en el período relevado. Los mismos promediaron unos US\$ 10,5 mil millones anuales, aunque presentaron diferencias cuando se observa cada año: mientras en 2016 y 2017 se comprometieron proyectos por US\$ 12,9 mil millones y US\$ 15,2 mil millones (respectivamente), entre 2018 y 2021 el financiamiento aprobado cayó significativamente, oscilando entre US\$ 6,5 mil millones (en 2021) y US\$ 9,7 mil millones. En efecto, en 2021 se alcanzó el mínimo de los seis años analizados; aunque también cabe aclarar que, cuando se suman proyectos pendientes y suspendidos para este año más reciente, el financiamiento recupera los valores de inicio del período, totalizando unos US\$ 12,8 mil millones.³⁴

33 Como se mencionó, la base de datos que da origen al presente análisis toma como criterio para fechar los proyectos su fecha de aprobación. Sin embargo, hay proyectos que a pesar de estar aprobados están en estatus "pendiente" o "suspendido" de acuerdo a la información de los organismos. En lo que sigue del análisis se consideran solo los proyectos activos, es decir, se excluyen los pendientes y suspendidos, excepto que se aclare lo contrario.

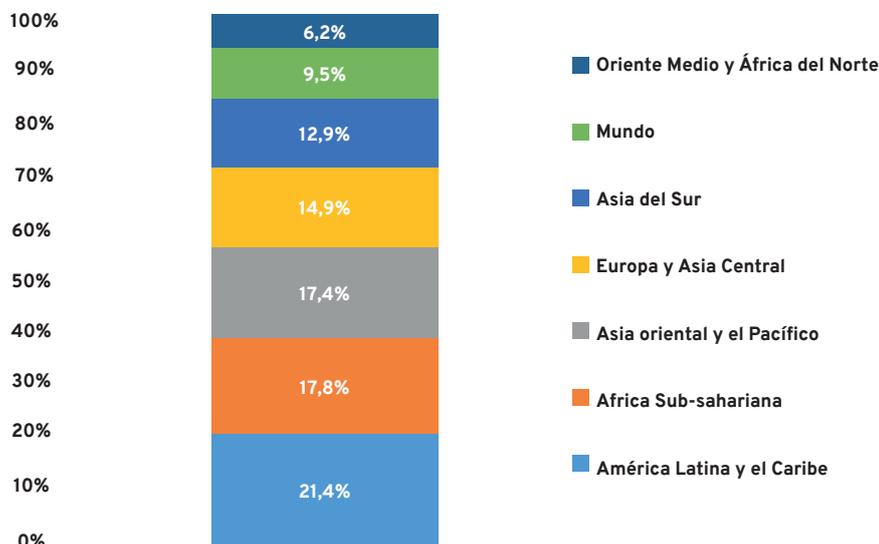
34 Se estima que en 2021, dado que es el año más reciente, puede haber mayor diferencia entre los proyectos aprobados y los activos (sin incluir "pendientes" o "suspendidos"), probablemente porque aún no están firmados.

Gráfico 5. CFI: total de préstamos aprobados por año, 2016-2021 (en miles de millones de dólares).



Fuente: elaboración propia con datos de CFI.

Asimismo, como se observa en el gráfico 6, ALC encabezó el *ranking* con más del 21,4% de las aprobaciones totales del período. Los destinos que siguieron en importancia fueron: África Subsahariana (17,8%), Asia Oriental y el Pacífico (17,4%), Europa y Asia Central (14,9%), Asia del Sur (12,9%) y Oriente Medio y África del Norte (6,2%), mientras que el 10% restante correspondió a financiamiento de empresas que involucran varios países (“Región Mundo”). La distribución geográfica del financiamiento es similar si se consideran los proyectos de inversión y de asesoramiento por separado.

Gráfico 6. CFI: montos aprobados por Región (2016-2021, en participación porcentual).

Fuente: elaboración propia con datos de CFI.

En particular en ALC, durante el período analizado se aprobaron 289 proyectos por un total de US\$ 13,5 mil millones, de los cuales la mayor parte (99,5%) correspondió a proyectos de inversión (y el 0,5% restante fue para asesorías). La evolución anual del financiamiento a ALC ha diferido de la dinámica global, ya que, a diferencia de otras regiones, no experimentó una caída significativa en los años posteriores a 2017 sino que se mantuvo en torno a los US\$ 2,5 mil millones anuales promedio, considerando el total de proyectos aprobados. En 2021, si bien la serie alcanzó el valor más bajo del período excluyendo los préstamos pendientes o suspendidos (US\$ 1,8 mil millones), recupera los valores iniciales cuando se consideran todos los proyectos aprobados (US\$ 2,7 mil millones).

Por su parte, de la información de la tabla 5 se destaca que Brasil fue el país latinoamericano con mayor cantidad de proyectos (80) y monto (US\$ 4,03 mil millones; i.e. el 30% del total para todo ALC) aprobados y activos durante todo el período analizado. Por su parte, México, Colombia y Argentina recibieron una participación similar del financiamiento de la CFI, con montos oscilando entre los US\$ 1,6 mil millones y US\$ 1,9 mil millones cada uno, correspondientes a unos 30 proyectos en cada país. Los cuatro países mencionados se llevaron el 70% del total prestado por la CFI a la región latinoamericana y del Caribe.

Tabla 5. CFI: proyectos aprobados por país, ALC (total 2016-2021).

País	Inversión total (millones de US\$)	Participación (%)	Cantidad de proyectos aprobados
Argentina	1.697	13%	31
Barbados	0.002	0%	1
Bolivia	0	0%	2
Brasil	4.029	30%	80
Región Caribe	70	1%	1
Región Centro América	95	1%	2
Chile	365	3%	6
Colombia	1.555	12%	30
Costa Rica	267	2%	7
República Dominicana	93	1%	3
Ecuador	505	4%	12
El Salvador	393	3%	6
Guatemala	145	1%	2
Haití	176	1%	6
Honduras	1	0%	3
Jamaica	40	0%	1
Región ALC	715	5%	25
México	1.908	14%	36
Nicaragua	244	2%	6
Panamá	472	4%	6
Paraguay	407	3%	11
Perú	159	1%	10
Trinidad y Tobago	75	1%	1
Uruguay	60	0%	1
Total	13.472	100%	289

Fuente: elaboración propia con datos de CFI.

Por otra parte, casi la mitad del financiamiento ha sido destinado a instituciones financieras (46,3%), seguido por infraestructura y fondos de inversión (ambos sectores con un 12,2%) y agronegocios y silvicultura (6,9%); concentrando entre los cuatro sectores casi el 80% del financiamiento total entre 2016 y 2021. El *ranking* de sectores se modifica cuando se analiza el financiamiento a la región latinoamericana y del Caribe: si bien el sector de instituciones financieras continúa participando con más de la mitad de los montos financiados (51,3%), el segundo lugar lo ocupa agronegocios y silvicultura (13,6%), luego infraestructura (11,2%) y el cuarto, telecomunicaciones, medios y tecnología (6,8%). En 2021, la distribución de proyectos por sector en ALC presenta una dinámica similar.

Tabla 6. CFI: financiamiento aprobado por tipo de instrumento y año (en millones de dólares).

Año	Capital Social	Gestión de riesgos	Préstamos	Garantías
2016	2.460	50	9.967	270
2017	5.817	40	8.695	501
2018	666	30	7.066	998
2019	989	32	8.078	426
2020	1.110	27	8.244	252
2021	1.313	5	5.005	212

Fuente: elaboración propia con datos de CFI.

Finalmente, el análisis por instrumento arroja que durante el período 2016-2021 la mayor parte de las operaciones fueron en forma de préstamos (75,6% del monto total aprobado), un 19,8% como inversión para capital social, 4,3% fue para garantías y un 0,3% en gestión de riesgos. La dinámica se repite si se considera el último año analizado, 2021.

4. Algunas reflexiones finales

En los últimos años, los BMD han incrementado su espacio de injerencia hacia el financiamiento al sector privado, lo cual no solo responde a una demanda sectorial sino también al tipo de instrumentos que utilizan estas ventanillas (préstamos, avales y garantías), que suponen una menor exigencia financiera para el organismo en términos de desembolsos. Y, además, es importante tener en cuenta que la demanda final de las empresas depende de su poder de absorción y capacidad para tomar deuda en divisas.

No obstante, la literatura ha puesto mayor foco sobre la economía política alrededor del desempeño financiero de estas instituciones y estudiando la tensión entre las condiciones de mercado (o solidez financiera) y la promoción del desarrollo. En este artículo indagamos la función que estos organismos prestan a través de sus ventanillas al sector privado, dado su importante impulso frente a la limitada capacidad de estos bancos para atender el volumen de demanda de recursos de los países en desarrollo. Intentamos comenzar a responder algunas cuestiones como su origen y legitimación de su rol prestario, o el tipo de proyectos financiados estudiando las ventanillas de los dos principales organismos que financian a ALC: BID Invest y la CFI.

La gobernanza de BID Invest y CFI es similar y está muy ligada al Banco que le dio origen (BID y BIRF, respectivamente), tanto en cuanto al lugar de establecimiento de su sede como respecto a regirse por un directorio o staff con mucha relación respecto del organismo con garantía soberana. Actualmente, tanto BID Invest como la CFI ofrecen tipos de instrumentos similares (préstamos, inversiones de capital, movilización de fondos, garantías, etc.). En ambos casos, aunque más explícitamente en la CFI, la estrategia actual de estos organismos apunta a articular en mayor medida con las intervenciones del Banco Mundial (BIRF y AIF) o el BID como y a institucionalizar el rol de las ventanillas soberanas, intentando optimizar el uso de los escasos recursos públicos mediante el aporte del sector privado.

BID Invest es hoy la ventanilla del GBID que financia al sector privado, particularmente empresas (tanto privadas como públicas). Previo a la reestructuración de la ventanilla no soberana (que comenzó en 2013), el GBID atendía al sector sin garantía soberana a través de cuatro ventanillas, dos de las cuales se encontraban dentro del BID (SCF y OMJ) y dos por fuera (CII y FOMIN). Desde el Noveno Aumento de Capital del GBID, la capacidad de financiamiento promedio para el sector no soberano fue de unos US\$ 2,9 mil millones (i.e. CII, SCF, OMJ y FOMIN). Luego de la denominada “fusión hacia afuera” (concretada en 2015), la CII (que había entrado en vigencia en 1986) concentró las tres primeras ventanillas. Como parte de esta reforma, se aumentaría el capital de la CII en US\$ 2.030 millones (US\$ 725 millones de transferencias de capital del BID y aporte nuevo de capital de los accionistas). Luego de la fusión hacia afuera de la CII, resalta la pérdida de poder de veto de Estados Unidos en los últimos años.

Si bien mostrando una caída en 2021, BID Invest prestó un promedio anual de casi US\$ 2,6 mil millones (más US\$ 1,2 mil millones movilizados) durante el período 2016-2021. Asimismo, aunque destaca la relativamente alta proporción de préstamos aprobados en moneda local (o combinados con dólares), también se observa una concentración en los países recibieron estos instrumentos (principalmente con México, Brasil y Colombia como beneficiarios). Las aprobaciones totales también fueron concentradas por país, con México, Brasil, Colombia y Ecuador, y Brasil, Colombia y –más lejos– Argentina concentrando más del 55% de los préstamos aprobados y movilizados (respectivamente).

En cuanto a lo sectorial, BID Invest financió principalmente proyectos en instituciones financieras, energía y –más lejos– manufactura, con agronegocios cobrando relevancia en los montos movilizados.

En breve, la caracterización de los préstamos de BID Invest parece estar acorde en algunas cuestiones marcadas por la Visión Renovada del organismo, particularmente por el financiamiento a pymes (sobre todo vía intermediarios financieros), promoviendo la infraestructura para el desarrollo (principalmente energía) y –aunque un poco en menor medida– la innovación y desarrollo tecnológico.

Por su parte, el surgimiento de la CFI respondió también a las limitaciones enfrentadas por el propio BIRF en sus primeros años de operaciones (insuficiencia de capital, desconfianza del mercado financiero y debilidades en su conducción), empezando en forma muy acotada y acompañando también el lento inicio de las operaciones del BIREF, llevando a su primer líder (Gamer) a plantear una agenda centrada en promover el sector privado en los países en desarrollo que prescindiera de la garantía soberana. A lo largo de sus casi 70 años, la CFI aumentó su capital accionario varias veces, y su más reciente capitalización (en 2018) implicó un incremento histórico (por US\$ 5.500 millones en efectivo) al más que triplicar su base de capital.

Con dicha estructura, la CFI financia unos US\$ 10,5 mil millones anuales (promedio 2016-2021), –US\$ 12,2 mil millones si se consideran préstamos aprobados pero pendientes/en suspenso– para el mundo y unos US\$ 2,2 mil millones promedio anual en ALC (US\$ 2,5 mil millones incluyendo pendientes/en suspenso), es decir, valores cercanos al financiamiento regional del BID Invest.

En cuanto a sus instrumentos, la CFI ha ido diversificando sus productos financieros y no financieros, abarcando tanto préstamos para proyectos con fines lucrativos que beneficien a un país en desarrollo como para facilitar el acceso de empresas en países en desarrollo a mercados locales e internacionales de capital y gestión de riesgos. También al igual que BID Invest, aun con la diversificación mencionada, el financiamiento se concentra en la forma de préstamos. Por su parte, los sectores que tradicionalmente más ha apoyado son infraestructura, manufactura, agronegocios, servicios y mercados financieros. En efecto, el peso del financiamiento a esos sectores concentró de hecho casi el 80% del financiamiento total entre 2016 y 2021. En la mirada particular al financiamiento a la región latinoamericana también crece el peso del sector telecomunicaciones, medios y tecnología como destinatario de los recursos.

La orientación estratégica actual de su operatoria responde a lo que se ha denominado “IFC 3.0”, lo cual se apoya sobre la creación y/o desarrollo de mercados financieros frente al enfoque tradicional para financiar proyectos, movilizándolo al mismo tiempo más capital privado especialmente en países de ingresos bajos. En efecto, y con gran similitud a lo relatado para el BID Invest, los destinos de los proyectos aprobados por la CFI se concentran en los países más grandes de la región: Brasil, México, Colombia y Argentina son destinatarios del 70% del financiamiento.

Para finalizar, la presentación y el análisis de las principales características de las ventanillas no soberanas de dos principales organismos internacionales da lugar para destacar algunas reflexiones.

La primera es respecto del financiamiento no soberano en moneda local de los organismos analizados, ya que, si bien creció en los últimos años, sería conveniente afianzar como instrumento, en especial

dirigido a las pymes. Ello porque, por un lado, continúa siendo imperiosa la necesidad (tanto histórica como reciente, visibilizada especialmente por la pandemia del COVID-19) de atender a la heterogeneidad de los países prestatarios mediante el diseño de estrategias diferenciadas y la priorización de distintas temáticas, en particular en cuanto a los instrumentos desplegados para los países de ingresos medios. En este sentido, y en la búsqueda de sortear los riesgos cambiarios –particularmente enfrentados por las pymes– que implica tomar deuda en divisas, el financiamiento en moneda local permite, además del desarrollo de mercados financieros locales, avanzar en la búsqueda de alternativas al dólar como pivote del financiamiento multilateral (tal como expresa la experiencia del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS; Gasparini, Molinari y Patrucchi, 2020b).

La segunda y última es la necesidad de avanzar y profundizar este trabajo inicial sobre las ventanillas del sector privado de los BMD respecto del grado de competencia que eventualmente plantean al financiamiento de los bancos privados y al financiamiento con garantía soberana. Es decir, nos parece relevante indagar sobre el grado de “desplazamiento” (o *crowding out*) que las ventanillas no soberanas puedan generar sobre el financiamiento bancario (¿estos organismos están financiando primordialmente a sectores que podrían acceder al financiamiento privado?) y también sobre la ventanilla soberana con destino productivo (¿existe alguna competencia entre los préstamos con garantía soberana para el sector productivo respecto del financiamiento de las ventanillas no soberanas?).

Referencias bibliográficas

- Bretton Woods Project (2019). IFC capital increase not a priority for US Congress. Recuperado de <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/07/ifc-capital-increase-not-a-priority-for-us-congress/>
- Broccolini, C.; Lotti, G.; Maffioli, A.; Presbitero, A. F. y Stucchi, R. (2021). Mobilization effects of multilateral development banks. *The World Bank Economic Review* 35(2), 521-543.
- Gasparini, C.; A. Molinari y Patrucchi, L. (2020a). Los organismos internacionales de crédito frente a la crisis del COVID-19 en América Latina: ¿qué? ¿cómo? y ¿cuánto? *Ec-Revista de Administración y Economía* Año III, (4). Recuperado de https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/110344/CONICET_Digital_Nro.25392781-ade3-4124-ad4b-11c314718c36_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- (2020b). Las Respuestas Multilaterales al COVID-19: una oportunidad para fortalecer la cooperación financiera América Latina-Asia Pacífico. *Serie Documentos de Trabajo* (006/20). *Observatorio América Latina-Asia Pacífico (ALADI, CAF, CEPAL)*. Recuperado de https://www.observatorioasiapacifico.org/images/noticias/2020/09_September/DT00620_Gasparini_Molinari_y_Patruchi.pdf
- Gibbon, P. y Schulpen, L. (2002). Comparative appraisal of multilateral and bilateral approaches to financing private sector development in developing countries. *WIDER discussion paper* (2002/112).
- Humphrey, C. (2015). The ‘Hassle Factor’ of MDB Lending and Borrower Demand in Latin America. In S. Park and J. Strand (eds.), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks* (pp. 143-166). Nueva York: Routledge.

- IFC (2016). *The first six decades*, Washington DC: IFC. <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5e70149f-6cad-407a-944e-69d392079b47/IFC-History-Book-Second-Edition.pdf?MOD=AJPERES&CVID=Iiwwdji>
- (2019). *Strategy and business outlook update fy20 – fy22 gearing up to deliver IFC 3.0 at scale*, Washington DC: IFC. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/56754155655433909/pdf/IFC-Strategy-and-Business-Outlook-Update-FY20-FY22-Gearing-up-to-Deliver-IFC-3-0-at-Scale.pdf>
- Lee, N. (2017). Billions to trillions? Issues on the role of development banks in mobilizing private finance. *Center for Global Development*, 17.
- Mason, E. S. y Asher, R. E. (1997). *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Mendes Pereira, J. M. (2012). Banco Mundial: concepção, criação e primeiros anos (1942-60). *Varia historia* 28(47), 391-419. Recuperado de http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752012000100018&lng=en&nrm=iso DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-87752012000100018>
- Molinari, A. y Patrucchi, L. (2020). Multilateral development banks: financial constraints and counter-cyclical mandate. *Contexto Internacional* 42(3), 597-619.
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, 2013). IDB-9: Evaluación del Marco de Desarrollo del Sector Privado. Evaluación Intermedia de los Compromisos del IDB-9. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/IDB-9-Evaluaci%C3%B3n-del-Marco-de-Desarrollo-del-Sector-Privado.pdf>
- Park, S. y Strand, J. R. (2016). Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks. En S. Park y J. R. Strand (eds.), *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks* (pp. 3-20). Londres - Nueva York: Routledge.
- Sagasti, F. y Prada, F. (2006). Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa. En J. A. Ocampo (comp.), *Cooperación financiera regional*. Capítulo III. Santiago de Chile: CEPAL.
- Tao, J. L. (2019). The Importance of Charisma in Shaping International Organizational Norms. En D. Stone, D. y K. Moloney (eds.), *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration* (419).
- Weiss, M. A. (14 de diciembre de 2018). 2018 World Bank Capital Increase Proposal. *Congressional Research Center IN FOCUS* (7-5700). Recuperado de <https://sgp.fas.org/crs/misc/IF10895.pdf>

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

¿Una oportunidad para el financiamiento de los países en desarrollo?



*Tomás López Mateo**

Resumen

Existen diferentes interpretaciones sobre las razones detrás de la iniciativa china de crear el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB). Las mismas van desde querer subsanar la brecha de financiamiento en Asia, construir una institucionalidad financiera internacional paralela a la vigente desde la posguerra e incluso incrementar la influencia geopolítica de la República Popular China a escala regional y global. Más allá de estas posibles lecturas y luego de analizar las características más salientes del Banco, se afirma que el mismo representa una oportunidad para que los socios regionales y extrarregionales encuentren un canal alternativo para financiar sus proyectos de infraestructura. Se propone aquí que tanto los gobiernos de las naciones latinoamericanas como otros actores no soberanos (bancos y empresas) debieran prestar atención a la posibilidad de obtener recursos para desarrollar la deficitaria infraestructura de la región a través de este nuevo banco multilateral de desarrollo, especialmente en el caso de los países que ya son miembros plenos del AIIB.

* Licenciado en Economía (UNM). Doctorando en Economía (UNGS). Docente de Economía Política en la Universidad Nacional de José C. Paz. Docente de grado en UNM, UNO, UADE y USI.
Contacto: tomaslopezmateo@gmail.com

Palabras clave

bancos de desarrollo - República Popular China - financiamiento - países en desarrollo - infraestructura

Introducción

Desde que la República Popular China anunció en 2013 la creación de un nuevo Banco Multilateral de Desarrollo (BMD) destinado a financiar proyectos de infraestructura en Asia, la iniciativa atrajo la atención de numerosos analistas y políticos de todo el mundo. El proyecto toma lugar en un escenario marcado por el ascenso del gigante asiático, consolidado desde 2010 como la segunda economía del planeta, y en un momento, especialmente tras la crisis de 2008, en donde la arquitectura financiera internacional vigente desde la posguerra empezó a ser cuestionada fuertemente por diferentes naciones de peso en un sistema interestatal multipolar. Dado este panorama, el presente texto se propone echar luz sobre las características más salientes del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, así como el rol que este organismo puede jugar a la hora de financiar, de manera independiente o en conjunto con otros actores, proyectos de desarrollo en los países tradicionalmente identificados como periféricos.

Desde comienzos del presente siglo, las tasas de crecimiento del PBI de los países en desarrollo han sido significativamente más elevadas que las de los países desarrollados.¹ Este desacople exige necesariamente mayores fondos disponibles para ser destinados a la inversión en los países periféricos, especialmente en infraestructura. A primera vista, la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura o Asian Infrastructure Investment Bank (de ahora en adelante AIIB o simplemente Banco) representa una manera de cerrar la brecha de financiamiento que sufren las naciones asiáticas menos desarrolladas y que las instituciones tradicionales no han sabido cubrir.

Como región en crecimiento, Asia necesita mejorar y potenciar sus infraestructuras para evitar el riesgo de caer en el estancamiento. Según las estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo, el continente requiere ocho billones de dólares anuales para hacer frente a este desafío (ADB, 2013). Los fondos provistos por el AIIB contribuirían a cerrar la mencionada brecha y a mejorar las infraestructuras de la región, lo que se supone que conducirá a aumentar el comercio, profundizar la integración de los mercados y dinamizar la economía de los países beneficiados.

Otra de las razones fundamentales para el establecimiento del AIIB que algunos analistas esgrimen (Huang, Chen y Chen, 2016) involucra el descontento de China con el sistema financiero internacional vigente hoy en día, heredero de las instituciones de Bretton Woods y hegemónicas por los Estados Unidos (EUA) con el apoyo de sus socios occidentales y Japón. Avalados por la posición que su país ganó en los últimos años en el concierto internacional, los líderes chinos se muestran abiertamente insatisfechos con la arquitectura financiera internacional existente. Tras hacer público

¹ Para un análisis en profundidad sobre este fenómeno, véase Amico (2014).

su descontento, los dirigentes chinos han llamado a reformar y mejorar el orden internacional para hacerlo más justo y equitativo.

Contrarios a la posición de China, EUA y Japón (principal competidor de aquella por la hegemonía regional) han tratado de impedir semejante reequilibrio de poder, en defensa de sus propios intereses. Ante la negativa de reformar los organismos multilaterales tradiciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o incluso el Banco Asiático de Desarrollo, China se habría visto compelida a crear una nueva institucionalidad, paralela a la vigente, dando una mayor representación a los países en desarrollo. Se trataría, entonces, de un plan para crear nuevas herramientas multilaterales mientras se continúa exigiendo reformas a las organizaciones tradicionales.

No se ha llegado a un consenso entre los académicos sobre si las iniciativas de China llevarán a la creación de una arquitectura financiera internacional alternativa o solo provocarán la reforma de la existente. Tampoco hay acuerdo sobre si la transformación será pacífica o no. Sin embargo, instituciones como el AIIB parecieran actuar como un complemento del sistema vigente más que como una “reforma radical” que desafíe el régimen financiero global creado por Occidente (Bustillo y Andoni, 2018). Desde esta perspectiva, China aparece meramente como un revisionista blando, si bien crítico del rol dominante de EUA en los organismos internacionales y frustrado ante la imposibilidad de concreción de las reformas exigidas.

Una tercera interpretación (Wang, 2016) va más allá y afirma que China, como potencia emergente, estaría intentado establecer un nuevo orden hegemónico cuanto menos en su zona de influencia más próxima, el Asia Pacífico. Las instituciones multilaterales dirigidas por Beijing como el AIIB serían mecanismos para la creación y afianzamiento de este nuevo orden. Desde aquella mirada, el Banco estaría íntimamente ligado a otro de los proyectos clave para los intereses de China, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (también denominada “Ruta de la Seda”). Estos dos instrumentos, cuyos anuncios de creación se dieron en simultáneo, tendrían como objetivo ulterior aumentar la influencia geopolítica de la nación asiática y al mismo tiempo debilitar la hegemonía norteamericana. Más aun, tanto la Iniciativa de la Franja y la Ruta como el AIIB serían parte de un proceso de reconfiguración geopolítico donde el centro de gravedad de la economía mundial estaría desplazándose paulatinamente desde el Atlántico hacia el Pacífico (López Mateo, 2020).

Dentro de este contexto de disputa geopolítica, no sería un dato menor el que China se haya garantizado el liderazgo en la toma de decisiones en el AIIB, aportando el 29,8% del capital y reservándose el 26,5% de las acciones con derecho a voto, lo que le otorga prácticamente poder de veto dentro del organismo. Esta posición destacada no sería en esencia diferente de la de EUA en otros organismos multilaterales, por lo que más bien pareciera tratarse de la sustitución de una hegemonía por otra y no una verdadera búsqueda de mayor representación de los países periféricos.

Por otro lado, la exclusión de EUA del AIIB ciertamente da más espacio para que los miembros asiáticos puedan establecer una institución financiera independiente de los intereses de la potencia atlántica. A fin de cuentas, la ausencia de EUA en una organización regional reduce la necesidad de

su participación en los asuntos locales y puede conducir al debilitamiento de la hegemonía estadounidense (Raharyo, 2018). En cuanto a los países de Asia oriental, solo Japón y Corea del Norte no se han unido al AIIB, lo que demuestra que el proyecto –y en buena medida la influencia política de China– es aceptado por la región.

Más allá de estas tres posibles explicaciones, lo cierto es que el debate sobre las razones detrás de la fundación del nuevo Banco y las implicancias futuras del mismo todavía no ha sido saldado. En definitiva, las discusiones sobre qué rol juegan en el sistema interestatal este tipo de iniciativas llega al corazón de la economía política internacional, es decir, a la propia naturaleza del poder de los Estados soberanos, los acuerdos y disputas internacionales y la relación entre las finanzas mundiales y las posibilidades de crecimiento y desarrollo socioeconómico. Desde nuestro lugar en el mundo, es decir, América Latina, es clave entender el contexto internacional actual, sus potencialidades y amenazas, para así conocer cabalmente si los cambios en la arquitectura financiera mundial pueden contribuir a complementar las necesidades de financiamiento de nuestras economías, con el objetivo de potenciar una región que no se ha caracterizado por su dinamismo en la última década.

Creación y estructura del AIIB

El presidente chino Xi Jinping propuso por primera vez la creación de un banco de infraestructura asiático en la vigésima primera reunión informal de líderes económicos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en la ciudad de Bali, Indonesia, en 2013. Xi dijo en su discurso que el banco sería una nueva plataforma para coordinar el desarrollo económico y ayudar a fomentar “una comunidad de destino compartido para la humanidad”. La iniciativa se lanzó con el propósito declamado de obtener fondos para construir infraestructuras en toda Asia y estaba abierta a la participación de cualquier nación, pero con la peculiaridad de que se mantendría bajo la dirección de las autoridades chinas.

Tras firmar el Memorando de Entendimiento para la creación del AIIB en octubre de 2014, los países interesados celebraron cinco rondas de negociación para establecer el proyecto final. El Acuerdo del AIIB se refrendó finalmente en junio de 2015 y el Banco comenzó sus operaciones en su sede de Beijing el 16 de enero de 2016, con 57 miembros fundadores (37 regionales y 20 no regionales). Adhiriéndose a los principios de “primero dentro, después fuera” y “regionalismo abierto”, el AIIB ha ido creciendo hasta contar a mediados de 2022 con 105 miembros de todo el mundo (46 regionales, 45 no regionales y 14 prospectivos). Entre los grandes ausentes se encuentran EUA y Japón.

Al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, la misión del AIIB es mejorar los resultados sociales y económicos en su región de incumbencia, aunque no exclusivamente. El capital inicial suscrito para esta tarea fue de US\$ 100 mil millones, con un 20% desembolsado y un 80% sujeto a pago a la vista. China aportó unos US\$ 30.000 millones, lo que la hace el mayor accionista, seguido por la India con casi US\$ 8.400 millones. Entre los receptores de la financiación pueden figurar tanto los países miembros como organismos internacionales o regionales.

En cuanto a la estructura de gobierno que se decidió que el Banco tuviera, se puede afirmar que en algunos aspectos es similar a la de otros BMD, aunque con algunas particularidades. El AIIB está encabezado por una Junta de Gobernadores, máximo órgano de decisión según su Convenio Constitutivo, formada por un gobernador y un gobernador suplente, nombrados por cada país miembro. Los gobernadores y los gobernadores suplentes ejercen sus funciones a voluntad del miembro que los ha nombrado.

Asimismo, hay un Consejo de Administración no residente, responsable de la dirección de las operaciones generales del Banco, ejerciendo todas las facultades que la Junta de Gobernadores le delega, entre ellas: aprobar la estrategia, el plan y el presupuesto anual, establecer políticas, tomar decisiones relativas al funcionamiento del Banco, supervisar su gestión y funcionamiento y establecer un mecanismo de supervisión. El Consejo de Administración está compuesto por doce miembros, de los cuales nueve son elegidos por los miembros regionales y tres por los miembros no regionales.

Tabla 1. Capital suscrito, porcentaje de votos y fecha de ingreso de los principales miembros del AIIB.*

Países	Fecha de ingreso	Total de dinero suscrito (en millones de US\$)	Poder de voto (en %)
China	25/12/2015	29.780,4	26,5323%
India	11/01/2016	8.367,3	7,5898%
Rusia	28/12/2015	6.536,2	5,9700%
Alemania	25/12/2015	4.484,2	4,1547%
Corea del Sur	25/12/2015	3.738,7	3,4952%
Australia	25/12/2015	3.691,2	3,4532%
Francia	16/06/2016	3.375,6	3,1740%
Indonesia	14/01/2016	3.360,7	3,1608%
Reino Unido	25/12/2015	3.054,7	2,8901%
Turquía	15/01/2016	2.609,9	2,4967%
Italia	13/07/2016	2.571,8	2,4630%
Arabia Saudita	19/02/2016	2.544,6	2,4389%
Total regional	-	73.857,0	72,8247%
Total no regional	-	23.072,7	27,1753%
TOTAL	-	96.929,7	100%

* Datos calculados a enero 2022.

Fuente: elaboración propia en base a los datos públicos del AIIB.

El Banco a su vez tiene un presidente elegido por los accionistas del AIIB por un período de cinco años, con la posibilidad de ser reelegido una vez.² El presidente cuenta con el apoyo de la Dirección Superior, que incluye cinco vicepresidentes responsables de la política y la estrategia, las operaciones de inversión, la administración y la secretaría corporativa, así como el consejero general, el director de riesgos, el director financiero y el economista jefe.

Diferencias del AIIB con otros BMD

Además de la eficiencia que le da su estructura de gobierno, el AIIB tiene varias otras características que lo diferencian de los BMD tradicionales y que lo hacen potencialmente más competitivo (Huang et al., 2016). En primer lugar, la función del AIIB se presenta como más concentrada que las de otros BMD: mejorar la interconectividad y la cooperación económica regional y acelerar el desarrollo económico de sus miembros mediante el apoyo a la construcción de infraestructuras en Asia e inversiones en áreas relativas. En ese mismo sentido, el objetivo oficial del AIIB es fomentar la prosperidad y el desarrollo económico de Asia a través de la creación de “Infraestructura para el Mañana” (*Infrastructure for Tomorrow o i4t*), es decir, infraestructuras ecológicas cuyo núcleo es la sostenibilidad, la innovación y la conectividad (AIIB, s/f).

Queda claro por lo señalado que el AIIB se centra primordialmente en la inversión en infraestructuras en Asia. Otros BMD, en cambio, suelen tener múltiples objetivos y abarcar varias zonas geográficas distintas. Por ejemplo, el Banco Mundial opera en los cinco continentes y tiene metas mucho más ambiciosas, como la erradicación de la pobreza extrema (World Bank Group, 2014). El Banco Asiático de Desarrollo (ADB), aunque con funciones y alcances más limitados que los del Banco Mundial, también hace menos foco en la infraestructura que el AIIB.³ Lo mismo puede decirse del Banco Africano de Desarrollo o del Banco Interamericano de Desarrollo. Concentrarse en una sola geografía y tener prioridades bien delimitadas le permitiría al AIIB gozar de una gestión más profesional en la financiación de infraestructuras y ejercer un uso más racional de los fondos disponibles (Xu, 2021).

Otro aspecto que diferenciaría al AIIB es un reparto más justo de los votos entre los países prestatarios y no prestatarios. En el AIIB el poder de voto está vinculado a las contribuciones financieras de sus miembros. La distribución de las acciones (hasta el 85% del número total de votos) se basa en la ratio de financiación. Cada miembro tiene un voto por cada acción del capital social que posee. De esta manera el Banco apunta a conseguir un poder de voto más equilibrado entre los miembros para garantizar que los prestatarios tengan voz en las operaciones.

² Desde su creación, el presidente del AIIB ha sido Jin Liqun de la República Popular China.

³ La proporción de los gastos del Banco Mundial dirigidos al sector de las infraestructuras en 2015 fue del 35%. Aunque con una proporción mayor, los gastos del ADB en el mismo rubro solo alcanzaron el 71% aproximadamente (Huang et al., 2016).

La mayoría de los BMD han recibido críticas por estar dominados por unos pocos países, especialmente por miembros no prestatarios. Los accionistas mayoritarios usualmente tienen una marcada influencia política en el proceso de toma de decisiones en las instituciones multilaterales de desarrollo, más aún cuando se trata de préstamos otorgados a economías pequeñas. La estructura de gobernanza del AIIB permitiría evitar defectos similares de desproporcionalidad entre los miembros y limitar el dominio de unos pocos (aunque es claro el peso decisorio de China en el organismo). Esto, a su vez, posibilitaría que la financiación fluya más rápidamente hacia los países y sectores con necesidades urgentes.

Al otorgar mayor peso decisor a los países asiáticos el AIIB intenta reparar otra de las deficiencias históricas de los BMD: el desequilibrio en el poder decisor entre países regionales y no regionales, a favor de estos últimos. Para ello se ha garantizado a los países asiáticos el 75% de los derechos de voto, mientras que se reservó una proporción comparativamente pequeña de acciones a los países extrarregionales (alrededor del 25%).

El ejemplo del AIIB contrasta con el caso del ADB, en donde los principales accionistas son EUA y Japón, cada uno con el 15,57% del total del capital y el 12,75% del total del poder de voto (ADB, 2020). Esta situación produce que las políticas relacionadas con la financiación en Asia por parte del ADB dependan de la aprobación de EUA y de su principal aliado en la región. Vale mencionar, asimismo, que el presidente del ADB históricamente proviene del Ministerio de Finanzas de Japón, institución alineada con los intereses norteamericanos. Este defecto en la subrepresentación de los países asiáticos dio el espacio para que China creara un banco que, al menos en parte, reduce la influencia de los países ajenos a la región (Raharyo, 2018).

Por último, un rasgo esencial del AIIB es la denominada “cooperación Sur-Sur”. La misma implicaría una supuesta despolitización de sus proyectos y condiciones de préstamo, así como una adecuación mejor de las operaciones comerciales a las demandas de los países en desarrollo. Los proyectos financiados por los demás BMD no han logrado satisfacer las necesidades prácticas de los países receptores. En muchos casos, el otorgamiento de financiamiento se combina con exigencias de mayores niveles de participación democrática y, fundamentalmente, la adopción de políticas económicas liberales. Estos condicionamientos suelen ignorar la historia y la realidad de los países en desarrollo, lo que dificulta que estos puedan cumplir con los requisitos exigidos.

En contraposición, el AIIB aspira, al menos oficialmente, a tener un estándar más adecuado e imparcial para la financiación de los países en desarrollo, respetando la elección de las políticas económicas de los prestatarios, limitando al mínimo las condiciones políticas, absteniéndose de intervenir en los asuntos internos de los países y flexibilizando y orientando mejor sus préstamos.

Los proyectos financiados por el AIIB

El AIIB otorga préstamos con y sin respaldo soberano, inversiones de capital, garantías, asistencias técnicas y otros instrumentos con recursos del capital ordinario y fondos especiales para financiar infraestructura en la región de Asia Pacífico, aunque no exclusivamente. Esto quiere decir que países extrarregionales, como los socios latinoamericanos, también pueden verse beneficiados por el accionar del Banco. No obstante, se deben tener en cuenta tres condicionantes.

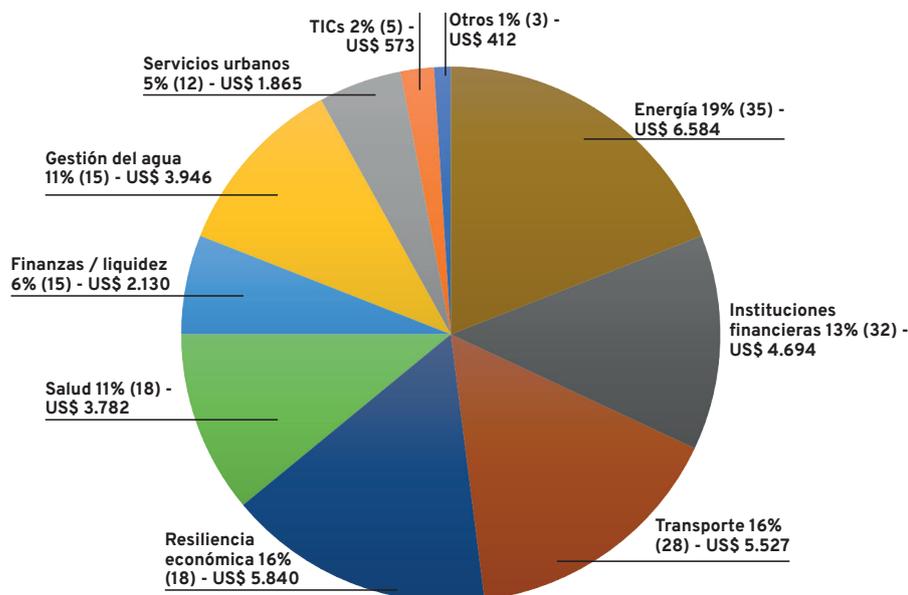
En primer lugar, existe un límite máximo sobre financiamiento total aprobado pasible de ser destinado a proyectos de miembros extrarregionales, ubicado actualmente en un 15%. Por otro lado, de acuerdo a la Estrategia sobre Operaciones de Financiamiento en Miembros No Regionales del AIIB⁴ y al artículo 9 de su Convenio Constitutivo, todo el financiamiento del Banco, independientemente de que el proyecto se ubique dentro o fuera de su región de incumbencia, debe beneficiar significativamente a aquella. Es decir, debe tratarse de proyectos que repercutan positivamente en la región asiática. Por último, se determinó que en esta etapa inicial del AIIB solo se llevarían operaciones en países extrarregionales si se dan en conjunto con alguna institución de financiamiento del desarrollo asociada, como por ejemplo otros BMD.

Desde que el Banco abrió sus puertas en 2016, fueron aprobados 181 proyectos para 33 socios beneficiados, alcanzando una suma total superior a los US\$ 35.000 millones. Del total de los proyectos aprobados, solo once de ellos fueron en países extrarregionales.⁵ Si bien el 66% de sus aprobaciones (119) fueron con garantía soberana, las no soberanas fueron aumentando en cantidad (de una en 2016 a 62 en 2022, por unos US\$ 6.617 millones). De acuerdo a los datos públicos del AIIB, solo dos préstamos fueron dados en una moneda diferente al dólar estadounidense (euro), aunque se estaría buscando la diversificación en las operaciones utilizando monedas locales (Molinari, Patrucchi y Flores, 2021).

4 Establecida en febrero de 2018.

5 Los países extrarregionales beneficiados hasta el momento fueron Brasil, Costa de Marfil, Ecuador, Egipto, Hungría, Jordania y Ruanda.

Gráfico 1. Aprobaciones del AIIB por sector 2016-2022 como porcentaje sobre el total de los fondos asignados, cantidad absoluta de proyectos y monto del financiamiento (en millones de dólares).



Fuente: elaborado con base en la lista de proyectos aprobados del AIIB (julio de 2022).

Finalmente, en cuanto a los sectores a los que pertenecen los proyectos aprobados hasta el momento, el que más fondos ha recibido es el de energía con 35 aprobaciones por un total de US\$ 6.584 millones, lo que representa aproximadamente el 19% de los US\$ 35.353 millones aprobados para desembolsar por parte del Banco. Siguen de cerca los sectores de transporte y “resiliencia económica” (ambos con 16%), término laxo que incluye préstamos de emergencia para responder a problemáticas sociales y económicas de corto y mediano plazo como producto de la pandemia del COVID-19. En términos de importancia, el financiamiento a instituciones financieras, el sector de salud y la gestión del agua se ubican en posiciones más rezagadas.

¿Una oportunidad para América Latina?

Latinoamérica ha sido históricamente una región caracterizada por poseer una importante brecha en infraestructura. De acuerdo a datos de la CEPAL, América Latina y el Caribe deberían gastar alrededor del 5% de su PBI en infraestructura, mientras que el gasto efectivo ha permanecido, en promedio, por debajo del 2% en las últimas décadas (Perrotti y Sánchez, 2011). Sería natural, por tanto, que los gobiernos de latinoamericanos vieran al AIIB como una manera, cuanto menos parcial, de subsanar esta deficiencia.

Actualmente, solo seis países latinoamericanos son miembros del AIIB. Ecuador fue el primero en unirse, en 2019, seguido por Uruguay y Brasil en 2020 y Argentina en 2021. Cada uno de ellos comprometió US\$ 5 millones para el Banco. Chile también ingresó en 2021, con un capital suscrito de US\$ 10 millones. El último en ingresar fue Perú, en enero de 2021, tras comprometer US\$ 154 millones.

Ecuador es también el primer país de la región en percibir un préstamo del AIIB. El paquete consistió en US\$ 50 millones recibidos en diciembre de 2020 y cofinanciados con el Banco Mundial para ayudar a las micro, pequeñas y medianas empresas a superar la pandemia. El proyecto es un préstamo con garantía soberana para el mayor banco público de Ecuador, la Corporación Financiera Nacional. El préstamo se concedió a través del Mecanismo de Recuperación de la Crisis COVID-19 del AIIB, que supone una financiación de unos US\$ 13.000 millones para las entidades de los sectores público y privado de cualquier miembro del Banco que se enfrente a graves perturbaciones adversas como consecuencia de la pandemia (Harán, 2021).

El segundo país latinoamericano en recibir un préstamo del AIIB fue Brasil, por un total de US\$ 100 millones en favor del Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG), por lo que también se trata de la primera operación en la región con una entidad no soberana. Se espera que los fondos apoyen a empresas o instituciones que operan en campos relacionados con las energías verdes y las infraestructuras en el estado de Minas Gerais, al sureste del país. El préstamo es parte del programa “Conexión con Asia” respaldado por el gobierno brasileiro, que tiene como objetivo atraer a compañías asiáticas, instituciones de investigación e inversores hacia proyectos que promuevan el comercio, el avance tecnológico y el intercambio de conocimientos.

Hay dos criterios generales de elegibilidad para la asignación de los fondos aprobados. Primeramente, son elegibles las inversiones en bienes públicos globales, es decir, actividades no contaminantes como las energías renovables. En segundo lugar, los fondos podrían utilizarse para operaciones que fomenten el comercio y la conectividad con Asia. Se espera que los fondos estén a disposición del BDMG en tres tramos entre 2022 y 2024, para crear líneas de crédito para empresas. Aunque no hay una limitación de tamaño para aprovechar la línea, se espera que los fondos se destinen especialmente a empresas medianas y grandes.

Al ser estos los dos únicos préstamos aprobados por el AIIB en América Latina hasta el momento, los demás socios regionales ya ratificados deberían tener la mirada puesta sobre ellos, así como también las naciones que han mostrado voluntad de ingresar al Banco pero que aún no son miembros plenos, como Bolivia y Venezuela. A fin de cuentas, estos proyectos podrían ser la primera señal de un futuro en el que los países latinoamericanos sepan aprovechar al AIIB para ir cerrando sus deficiencias en infraestructura.

Los gobiernos de la región, independientemente de su matriz ideológica, serían sabios al actuar con pragmatismo y concebir al AIIB como una posible forma de complementar la cartera de proyectos de infraestructura financiados por otras instituciones multilaterales más tradicionales, como el Banco

Mundial, el BID, o el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Como afirma Molinari (2021), “ello podría fortalecer el interés y la posición de dichos proyectos, o de aquellos que son financiados por fuentes bilaterales chinas, promoviendo, a su vez, la movilización de recursos” (pp. 18-19). Además, no solo los Estados nacionales deben sopesar el potencial rol del AIIB, ya que, como se vio en el caso del BDMG, han empezado a ejecutarse operaciones con actores no soberanos (como empresas o bancos), algo que se esperaba que se diera en la región más adelante en el tiempo (Harán, 2021).

Comentarios finales

La creación del AIIB significó para Beijing un paso adelante en la consolidación de su ascendente influencia geopolítica. El interés por incorporarse al Banco por parte de casi todas las naciones del Asia Pacífico, así como de otros socios no regionales, ha permitido hacer realidad el objetivo inicial de China: fundar una organización financiera internacional dirigida por ella. Si bien esto no le permite al país asiático reformar del todo la arquitectura financiera internacional vigente desde la posguerra, sí contribuye a complementarla y reequilibrarla parcialmente a su favor.

El AIIB forma parte de una estrategia china más amplia y representa el intento de construcción de un sistema financiero alternativo al actual. Es evidente que el organismo se puso en marcha para reforzar el *soft power* de China y promover sus intereses económicos y políticos, en un contexto de cuestionamiento a la tradicional hegemonía norteamericana en los BMD. Sin embargo, la construcción del AIIB no supone –todavía– una desviación radical del orden internacional existente. Antes bien, el proyecto encaja adecuadamente en el sistema financiero mundial tras haber cumplido con los estándares internacionales para este tipo de organizaciones y gozar de la participación de más de cien países miembros, entre los que se hallan las principales economías de Europa.

El éxito de esta iniciativa ha sido el resultado de la inteligente estrategia de política exterior china. El gigante asiático ha sabido aprovechar el espacio cedido por las instituciones de desarrollo tradicionales, incapaces de satisfacer la demanda de fondos para infraestructura de los países periféricos, al tiempo que se ha mostrado como un constructor rentable y eficiente, y con el dinero suficiente para sosegar las demandas del mundo en desarrollo. En definitiva, el AIIB le da a China la oportunidad de alcanzar una mejor posición de liderazgo dentro de su región, que lentamente empieza a proyectar hacia el resto del mundo, incluyendo América Latina.

Lo que se revela como más sorprendente del proceso de creación del AIIB es la rapidez con la que la comunidad internacional aceptó el hecho de que el gobierno chino se hiciera con un BMD. Aunque en un principio la audacia de la iniciativa china pudo haber sorprendido, lo cierto es que la realidad terminó legitimando el derecho de China a tener un banco de desarrollo bajo su control, a pesar de la oposición de EUA y Japón. En conclusión, el AIIB es un ejemplo del proceso de construcción de poder del gobierno chino, así como de la determinación y rapidez con la que este persigue y alcanza sus objetivos.

Referencias bibliográficas

- ADB (Asian Development Bank) (2020). *Annual Report 2020*. Recuperado de <https://data.adb.org/media/7886/download>
- (30 de septiembre de 2013). *Who Will Pay Asia's 8 Trillion Infrastructure Gap*. Recuperado de <https://www.adb.org/news/infographics/who-will-pay-asias-8-trillion-infrastructure-gap>
- AIIB (s/f) *Who we are. Infrastructure for tomorrow*. Recuperado de <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/overview/index.html>
- Amico, F. (2014). Sostenibilidad e implicancias del “desacople” entre el centro y la periferia en el contexto latinoamericano. *Documento de Trabajo* del CEFID-AR, 57. Recuperado de <https://www.iade.org.ar/system/files/dt57-amicoweb.pdf>
- Bustillo, R. y Andoni, M. (2018). China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1), 1-19. doi:10.1590/0034-7329201800108.
- Harán, J.M. (17 de noviembre de 2021). Ecuador: ¿qué alcance tiene el primer proyecto del AIIB en LATAM? *Reporte Asia*. Recuperado de <https://reporteasia.com/opinion/2021/11/17/ecuador-primer-proyecto-aiib-latam/>
- López Mateo, T. (2020). COVID19 y el recentramiento de la economía global. *Céfiro, Revista de Economía y Gestión*, Año 7, (5), 48-55. Moreno: UNM Editora.
- Huang, M.; Chen, N. y Chen, Y. (2016). An Analysis of the Potential Competitiveness of the Asia Infrastructure Investment Bank. *Asia-Pacific Development Journal*, 23(2), 19-34. Recuperado de <https://www.un-ilibrary.org/content/journals/24119873/23/2/3/read>
- Molinari, A.; Patrucchi, L. y Flores, C. (2021). ¿Qué financian los nuevos bancos de desarrollo? Una aproximación a sus operaciones durante su primer quinquenio de actividad. *Serie Documentos de Trabajo* del IIEP, 67, 1-23. Recuperado de http://iiep-baires.econ.uba.ar/documentos_de_trabajo
- Perrotti, D. y Sánchez R. (2011). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6357-la-brecha-infraestructura-america-latina-caribe>
- Raharyo, A. (2018). Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) as an Instrument for Regional Leadership of China in the East Asia Region. *AEGIS*, 2(2), 109-124.
- Wan, M. (2016). *The Asian Infrastructure Investment Bank: the construction of power and the struggle for the East Asian international order*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- World Bank Group (2014). *The World Bank Group Goals: End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity*. Washington, DC. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20138>
- Xu, J. (2021). The Asian Infrastructure Investment Bank: Its Birth, Mandates, and Infrastructure Financing. En J. Clifton, D. Díaz-Fuentes y D. Howarth (eds.), *Regional Development Banks in the World Economy* (pp. 194-220). Oxford: Oxford University Press.

El pensamiento económico de Eduardo F. Jorge

Aportes al análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina



*Ernesto Mattos**

Resumen

En este trabajo se persigue reconstruir el pensamiento económico de Eduardo F. Jorge: aportes al análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina. Para ello se consideran los siguientes tópicos de análisis: el David Ricardo del Río de la Plata: industria y producción, breves antecedentes en reconstrucción, los debates emergentes como el sujeto histórico y reflexiones finales.

Palabras clave

industria - agro - capital extranjero

* Economista (UBA). Director del Instituto para el Desarrollo Productivo y la Innovación de la Universidad Nacional de José C. Paz. Investigador del Programa de Investigación sobre Comercio de Granos (PRO. IN. GRA.) de la Facultad de Ciencias Económicas UBA y del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación. Docente de Economía (UNPAZ), Estructuralismo Latinoamericano (UNDAV) y Macroeconomía y Política Económica (UNAJ). Integrante de la Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche.

El David Ricardo del Rio de la Plata: industria y producción

La reconstrucción del pensamiento de un autor es algo complejo, por ello hemos de utilizar un texto de Eduardo F. Jorge titulado *Industria y concentración económica* junto a algunos artículos de su etapa en la revista *Cristianismo y Revolución*.

El objetivo es analizar, a partir de algunos conceptos de la economía política planteados por David Ricardo, cómo se desarrolló y se desarticula Eduardo Jorge a lo largo de los periodos denominados por Horacio Tarcus: “La generación del antifascismo y de la formación del troskismo: 1931-1945”, “La generación del peronismo: 1946-1960”, y “La generación de “la nueva izquierda”, que activa entre los años 1961-1976”. Estos tres periodos son ricos en debates sobre la estructura productiva, la industria, el agro, la producción y distribución y el sujeto histórico de cambio en una economía periférica como la Argentina de principios de siglo y finales del XX.

Por ello, fue posible reconstruir estas ideas parcialmente porque solo se puede acceder a sus publicaciones o a testigos cercanos a su tiempo, pero permitieron conocer los debates históricos y de actualidad que urgen para estos tiempos en el siglo XXI y que son tareas pendientes para pensarlas en otro contexto tecnológico y de innovación diferente al del siglo XX. Por ende, autores como Eduardo Jorge (1936-1978) son parte de una tradición de pensamiento económico en la cuenca del Plata, como Vivian Trías o Raúl Sendic, este último con su aporte sobre *Reflexiones de política económica*. No podemos dejar de nombrar a otros como Prebisch, Diamand, Dorfman, Ferrer o Julio H. Olivera.

La tradición de la economía política, en la periferia, requiere de un análisis estructural y un análisis del mundo en el que está inserta. Podríamos decir que Eduardo Jorge es nuestro David Ricardo, pero cierta coincidencia no es solo un hecho aislado, veremos que detrás de Eduardo Jorge y la ironía con el británico se esconde un tal Gerardo Duejo.¹

Comencemos por las similitudes planteadas con David Ricardo. Más allá de su rol como intelectual de la clase industrial manufacturera que cumplió un despliegue en el área política, para el economista inglés, tal como lo expresa en su obra de 1817, *Principios de economía política y tributación*, es fundamental partir del capital, trabajo y tierra:

pero en distintas formas de sociedad, las proporciones del producto total de la tierra que serán imputadas a cada de una de las tres clases, bajo los nombres de rentas, utilidad y salarios, serán esencialmente diferentes, dependiendo principalmente de la fertilidad real del suelo, de la acumulación de capital y de población, y de la habilidad, del ingenio y de los instrumentos utilizados en la agricultura. La determinación de las leyes que rigen esta distribución es el problema de la Economía Política (Ricardo, 1959).

¹ Será abordado en la segunda etapa de esta investigación.

Como primera conclusión, hay tres clases sociales que se derivan de la renta, utilidad y salario; la triada pasa a ser comprendida en el proceso productivo: acumulación de capital (capital), fertilidad del suelo (tierra) y población (trabajo). Esta triada son los factores productivos. Partiendo de esta aclaración, pone como objeto de estudio las leyes de la economía política, a diferencia de la escuela neoclásica que pone el acento en la elección, la utilidad, los gustos o preferencias.

En tanto objeto de estudio, David Ricardo (1959) amplía en las primeras hojas del capítulo I “Sobre el Valor”, donde detalla que la palabra *valor* tiene dos significados diferentes: valor de uso y valor de cambio.

Con ello avanzó en desarrollar la idea de que esta relación entre lo que tiene valor de uso tal vez tenga escaso valor de cambio y viceversa, para analizar que la “utilidad”

no es la medida del valor en cambio, aunque es absolutamente esencial para éste. Si un bien fuera, de ningún modo útil –en otras palabras, si no puede contribuir de ninguna manera a nuestras satisfacciones-, no tendría ningún valor de cambio, por escaso que pudiera ser, o sea cual fuere la cantidad de trabajo necesaria para obtenerlo.

Por poseer utilidad, los bienes obtienen su valor de cambio de dos fuentes: de su escasez y de la cantidad de trabajo requerida para obtenerlos.

Existen ciertos bienes cuyo valor está determinado tan sólo por su escasez. Ningún trabajo puede aumentar la cantidad de dichos bienes y, por tanto, su valor no puede ser reducido por una mayor oferta de los mismos. Ciertas estatuas y cuadros raros, libros y monedas escasos, vinos de calidad peculiar, que sólo puede elaborarse con uvas cosechadas en determinado suelo, del cual existe una cantidad muy limitada, todos ellos pertenecen a este grupo. Su valor es totalmente independiente de la cantidad de trabajo originariamente necesaria para producirlos, y varía con la diversa riqueza y las distintas inclinaciones de quienes desean poseerlos.

Sin embargo, estos bienes constituyen tan sólo una pequeña parte de todo el conjunto de bienes que diariamente se intercambian en el mercado. La mayoría de los bienes que son objetos de deseo se procuran mediante el trabajo, y pueden ser multiplicados, no solamente en una nación, sino en muchas, casi sin ningún límite determinable, si estamos dispuestos a dedicar el trabajo necesario para obtenerlos.

Por tanto, al hablar de los bienes, de su valor de cambio y de las leyes que rigen sus precios relativos, siempre hacemos alusión a aquellos bienes que pueden producirse en mayor cantidad, mediante el ejercicio de la actividad humana, y cuya producción opera la competencia sin restricción alguna (Ricardo, 1959).

Por lo tanto, *el objeto de la economía política* es estudiar las leyes que rigen la producción y la distribución entre tierra, capital y trabajo. El resultado no resuelve la cuestión, sino que la complejiza, porque el resultado de la combinación de esas variables es un producto, una mercancía o un bien que tiene valor, este valor tiene dos significados: valor de uso y de cambio. *La utilidad es esencial para el valor de cambio*, y para poseer dicha utilidad, se aclara que se la obtienen de dos fuentes: *la escasez y la cantidad*

de trabajo requerida para obtenerlos. La última fuente es la fuente principal que determina la utilidad para el valor de cambio.

Estas primeras aclaraciones las realizamos ante una confusión resuelta por Ricardo en 1816 y que distintos autores en la academia siguen presentando como verdades inmutables siendo acríticos con la teoría neoclásica, concluyendo y compartiendo que el objeto de estudio de la economía política es la producción y distribución de las mercancías a las cuales se les aplica el ejercicio de la actividad humana en un proceso económico y social en el ámbito de la producción y que luego continúa en su segunda etapa de distribución. Esto se asienta en la combinación de los factores productivos, sus retribuciones y las clases sociales que realizan intercambios en forma de don o no don (Mauss, 2009). Un proceso que es abordado desde la fertilidad del suelo, la acumulación de capital y la población, que es el trabajo transformador (Cantillon, 1950) de riqueza que se distribuye pero que encierra en su propio intercambio formas del don y no don que tensionan las relaciones sociales en una comunidad, no es objeto de este trabajo, pero que señala si el individualismo –teoría neoclásica– como la única solución en una sociedad mercantil o si el don que lo precede y a su vez lo tensiona y cuestiona.²

Por esta razón y siguiendo el razonamiento de David Ricardo es que pondremos el ojo en la producción de bienes de la estructura productiva argentina. El sector agropecuario,³ históricamente, en particular la zona pampeana⁴ de la Argentina, ha tenido determinadas ventajas naturales –con respecto a otras zonas geográficas– para los productos agroalimentarios. Una ventaja es el *bajo costo unitario* (Plasencia, 1985) para producir las mercancías de su sector.

Otra ventaja es que su producto cumple una doble característica en la economía: como *bien salario* y como *mercancía de exportación*. Entonces, si el resultado de la producción agropecuaria adopta el carácter de bien salario, tenemos que ver qué productos prevalecen en su producción dada la superficie sembrada. Y qué productos componen las exportaciones. En ese camino de la producción a la comercialización –que engloba a la actividad económica– tenemos que observar el rol de los agentes económicos que comercializan los mejores productos para la exportación.

Acá es donde entra el aporte del pensamiento de Eduardo Jorge que planteó una tensión en la concepción de lo “industrial”, a veces tratado como algo “homogéneo” en el análisis general, pero que no es

2 Insistimos no es parte de este trabajo profundizar las formas y función del intercambio, pero son relevantes en la economía política y principalmente en la periferia. Como se pregunta Álvaro Linera (2010) “¿Qué es lo que hace que los propietarios de mercancías que intercambian sus trabajos equiparándolos como trabajo humano y midiéndolos por el gasto de la fuerza humana, estas relaciones entre ellos se les presenten como ‘propiedades sociales naturales’, como determinaciones objetivas de los productos mismos del trabajo?”.

3 Según la autora, Plasencia María Adela, lo “agrario” se refiere a todos los aspectos vinculados al ámbito rural en el que se desarrolla la producción agropecuaria, incluso los socioculturales. Lo “agropecuario” se refiere exclusivamente a los aspectos económicos-productivos. En este punto, cuando hablemos de la “hegemonía agraria”, nos estaremos refiriendo a esta distinción de la autora.

4 Se tomará como zona relevante la Región Pampeana por el peso que ocupan los productos que se producen en esta zona en las exportaciones; esta interacción económica provee las divisas necesarias para poder lograr otros productos. Las provincias que componen la Región Pampeana son Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos. Es básicamente la pradera templada dedicada a la producción de granos (cereales y oleaginosas), bovinos (carne y leche).

tan así; por ello la noción de *industrias naturales y ficticias* son un paso necesario para el análisis de la estructura productiva argentina y la complejidad de sus desafíos en el mundo actual.

Breves antecedentes en reconstrucción

Un libro que nos permite comenzar esta reconstrucción de los aportes al pensamiento económico nacional se titula *Diccionario biográfico de la izquierda argentina. De los anarquistas a la “nueva izquierda”*, dirigido por Horacio Tarcus (2007) en el cual encontramos una periodización que nos contextualiza las influencias y debates:

- a. La generación de los precursores que activan entre 1871 y 1885;
- b. La generación de los anarquistas y socialistas del periodo fundacional: 1886-1900;
- c. La segunda generación de anarquistas y socialistas: 1901-1916;
- d. La generación de la Reforma Universitaria y la formación del comunismo: 1917-1930;
- e. La generación del antifascismo y de la formación del trotskismo: 1931-1945;
- f. La generación del peronismo: 1946-1960;
- g. La generación de “la nueva izquierda”, que activa entre los años 1961-1976.

Entre estos periodos podemos apreciar la influencia a lo largo de su trayectoria como economista y sociólogo y nos da una aproximación del ambiente político que transcurría entre 1931 y 1976.

El diccionario de las izquierdas nos aporta sobre Eduardo Jorge, que usaba de seudónimo un anagrama: “Gerardo Duejo”, nació en Buenos Aires el 13 de enero de 1936 y falleció en el Totoral, provincia de Córdoba, el 31 de julio de 1978. Hijo de Sara Maglione, impulsora de Editorial Lautaro, y de Faustino Jorge, ambos activos intelectuales comunistas.

En su juventud Eduardo colaboraba con su madre en la empresa editorial y regenteaba la distribuidora Codilibro. Militante juvenil comunista, se aleja igual que sus padres del PC en la década de los sesenta, simpatizando con el maoísmo y el peronismo. Estudia Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, dicta luego clases de Historia Económica Argentina y Americana en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). A fines de los años sesenta es uno de los profesores que impulsan la experiencia de las “cátedras nacionales”. Su pensamiento económico se inscribe en a la línea que representan autores como Rodolfo Puiggrós y Juan Carlos Estaban (autor de *Imperialismo y desarrollo económico*, 1961). En 1970-1971 colabora bajo el seudónimo Gerardo Duejo en la revista *Cristianismo y Revolución*, que dirige Juan García Elorrio, con una serie de artículos –que aquí desarrollamos– sobre clases sociales y estructura económica argentina, luego reunidos en el volumen *El capital monopolista y las contradicciones secundarias en la sociedad argentina* (1973), muy influyente entonces en la izquierda peronista. Allí polemiza con las tesis del trotskista Milcíades Peña, que cuestiona las ilusiones nacionalis-

tas y peronistas en la “burguesía nacional” argentina así como las tesis del sociólogo peronista Roberto Carri, quien sostiene que en la Argentina de comienzos de la década de 1970 el lugar de la “burguesía nacional”, que había formado parte del frente nacional peronista, es ocupado por una “oligarquía gerencial, representante de los conglomerados y de los intereses del centro imperialista” (Tarcus, 2007).

Los aportes sobre el pensamiento económico de Jorge que realiza el Diccionario fue que el autor sigue el esquema maoísta de “contradicción principal y contradicciones secundarias”; que, si bien en el camino de la “emancipación nacional y social” que ha emprendido el pueblo argentino la “contradicción principal” se juega entre pueblo e imperialismo, deben considerarse también las “contradicciones secundarias” que enfrentan a la pequeñoburguesía y a la “burguesía nacional” con el “capital monopolista nacional e internacional” (Tarcus, 2007).

En su etapa profesional durante el gobierno del radical Illia, el ministro de Economía Eugenio A. Blanco le encomienda una misión económica en el África, vinculado a figuras del empresariado nacional como Julio Broner y José Ber Gelbard, donde se desempeña en un puesto gerencial en Wobron, una empresa de Broner, y colabora en la primera mitad de la década de 1970 con la Confederación General Económica (CGE). A mediados de esa década, gerencia un proyecto ganadero en el norte de Córdoba, estancia La Dolly, propiedad de Broner. Muere en El Totoral, Córdoba, producto de un accidente mientras pialaba animales de explotación. Estuvo casado con Marta Dujovne y tuvo un hijo llamado Faustino; años después se casa con Marta Gil Solá, con quien tiene otro hijo llamado Estanislao (Tarcus, 2007).

Uno de los libros que escribió como Eduardo F. Jorge se llama *Industria y concentración económica* y en la introducción el economista Jorge Gaggero⁵ describe que Jorge aborda la idea de que no existe un partido industrialista hasta el peronismo, pero que hasta entonces estaba el industrial típico, generalmente extranjero, con “su dificultad para asumir la cuestión nacional y sentir el país como propio” y la elite conservadora, “cuyo sentido de la propiedad de la tierra y la vinculación de sus apellidos con la formación de la nación determinó una disposición natural a confundir sus intereses con los del país”. Con Pinedo (1940) “La vida económica del país –dijo– gira alrededor de una gran rueda maestra que es el comercio exterior. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra, pero estamos en condiciones de crear, al lado de ese mecanismo, algunas ruedas que permitan *cierta* circulación de la riqueza, *cierta* actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida del pueblo a *cierta* altura”. Son las palabras que rescatamos de Jorge Gaggero, que amablemente nos cedió una entrevista que describe el compromiso de ambos en momentos como los años setenta (Duzdevich, Raffoul y Beltramini, 2015). En 1973 al romper con la llamada “Tendencia Revolucionaria” del

5 Nos cuenta que las ideas de Eduardo Jorge están emparentadas con las de las llamadas “cátedras nacionales” de la Universidad de Buenos Aires. Eduardo escribió además en los 60 / 70 varios artículos político-económicos bajo el seudónimo de “Gerardo Duejo” en la revista *Cristianismo y Revolución* y fue asesor de Don Julio Broner, dueño de Wobron y alto dirigente también de la antigua CGE durante los años 60 y 70. Como cuenta su compañera en vida, Marta Dujovne, “Eduardo Jorge, estudió Sociología en la UBA, en su juventud colaboró con la editorial Lautaro, de su madre, Sarita Maglione de Jorge, y fue gerente de Códilbro, una distribuidora cooperativa de libros organizada por varias editoriales independientes. Después trabajó también en el Instituto de Investigaciones Económicas de la CGE, antes de ser asesor de Broner”.

peronismo, Eduardo Jorge participa de un cambio en la forma de conducción que Gaggero denomina como “centralismo democrático”. Y cuenta Gaggero que “Nos fuimos con Eduardo Jorge, caminando hacia la 9 de Julio con el sol de frente, en una Buenos Aires vacía (era domingo). Nuestra síntesis compartida fue: ‘Esto se acabó’”. Ambos irán luego a la CGT a fortalecer el polo sindical, sumándose como equipo asesor de la Secretaría que comandaba Adalberto Wimer, de Luz y Fuerza.

Los debates emergentes

Volviendo al libro *Industria y concentración económica*, se trata de un trabajo que tuvo en principio una proyección en periodos: 1900 a 1943/6; 1943/6 a 1955; y 1955 al presente. El último periodo quedó interrumpido por su deceso en 1978. Realiza esta división por los cambios políticos y no por una cuestión neutral y avalorativa del proceso. El aporte suscitaba debates como el que le plantea Juan Llach (1972) con respecto a su texto: “En lo que respecta a la constitución de la alianza grandes hacendados-industriales, y a la hegemonía de los primeros, Jorge (pp. 25 y 27) coincide en parte con Murmis y Portantiero, a quienes cita y comenta elogiosamente al respecto” (pp. 117-118). Además Llach (1972) explica en su texto que

El aporte de Eduardo Jorge a este respecto es interesante, especialmente por el análisis de la progresiva diferenciación interna de la “burguesía industrial” en el periodo anterior a 1930; se trata de un tema poco aclarado hasta el presente y que requiere todavía mayores precisiones. Es cuestionable, en cambio, la afirmación del carácter “transgresor” del desarrollo de industrias “artificiales” con respecto al proyecto económico oficial. Si tenemos en cuenta 1) que tal desarrollo ocurría, obviamente a favor del nivel de protección aduanera en vigencia, 2) que participaban en el mismo los nuevos capitales extranjeros radicados y los conglomerados multinacionales como Bunge y Born, Bemberg y Tornquist y 3) que la gerencia de los anteriores capitales era ejercida, de más en más, por miembros de las familias tradicionales y, en algunos casos, pertenecientes también a la elite política, debemos concluir que dudosamente puede hablarse de “transgresión”; es más congruente con los datos referirse a un proceso de diversificación de la estructura económica, que no desintegra al conjunto favorecido por la incrementada capacidad de intercambio externo de la década del veinte. Si algún conflicto se insinúa a este respecto, es el que enfrenta a los capitales ingleses con los norteamericanos que, con diferentes estrategias, compiten por el mercado argentino; este tema está muy bien explicado en el libro de Eduardo Jorge, capítulos 2 y 3.

Lo que comenta Llach está condensando en este análisis coincide con lo planteado con Jorge Gaggero:

Lo que denominamos el sistema oligárquico de dominación estuvo signado por el predominio de la alianza entre la alta burguesía agraria y el imperialismo británico, de la que participaban también sectores complementarios para su funcionamiento ubicados en las finanzas, el comercio y el transporte.

El dominio oligárquico se quebró al finalizar la Segunda Guerra, dando lugar a una distinta configuración de clases en el dominio del Estado. La nueva alianza que tomó el poder estaba constituida por todas aquellas clases y fracciones de clases marginadas política y económicamente durante el periodo anterior; o sea el proletariado urbano y rural, enormemente acrecentado el primero, el nuevo empresariado mediano y pequeño en la industria y el comercio, vinculado al mercado interno, y la burguesía media rural nucleada generalmente en el movimiento cooperativo.

El denominador común de todas estas clases, que explica la posibilidad de su concurrencia política, estuvo dado por sus intereses centrados en el desarrollo interno, o sea en la Nación. Para poder crecer todos requerían la eliminación del control imperialista y monopolios sobre el comercio de exportación y las finanzas, y la contención de los intereses extranjeros en el mercado interno, tanto a nivel de las importaciones, como a nivel de las inversiones directas de capital.

Un punto de debate que Llach señala está en la discusión sobre el Plan Pinedo de 1940, donde tomando los análisis de Dorfman y Jorge señala que

Según las conocidas cifras aportadas por Dorfman, hacia 1935 el capital extranjero controlaba la mitad del capital total invertido en la industria. Aunque la cifra se eleva considerablemente por la inclusión de las usinas eléctricas, ello está contrapesado por las omisiones que señala el propio Dorfman. Sería ocioso insistir aquí sobre la importancia del capital extranjero invertido en otros sectores claves de la economía, aunque quizás no esté demás recordar que, según los datos de CEPAL, el capital extranjero ascendía para la misma fecha a un 27,2 por ciento del capital total del país.

En su detallado análisis de la concentración industrial en 1935, Eduardo Jorge expone la tesis del elevado peso que tenían las industrias pequeñas y medianas en la estructura industrial (capítulo 5). No obstante, y aunque las cifras que presenta resultan insuficientes para afirmar la existencia de una burguesía industrial de base local (sobre todo pequeña y mediana), su análisis merece algunas objeciones. Ellas son:

- a) el definir como línea de fraccionamiento el tamaño de empresa de 500 obreros; además de parecer una cifra algo elevada para la época, esta elección determina que queden: incluidas en el sector de “pequeñas y medianas empresas” muchos establecimientos de capital extranjero, ya que estos suman, aproximadamente, 170 y las empresas consideradas por Jorge como “medianas a grandes” y “grandes” alcanzan sólo a 93;
- b) la aplicación efectuada del criterio para determinar las subramas de industria en condiciones oligopólicas, criterio que el autor define por la presencia de 4 establecimientos o menos controlando el 50 por ciento o más de la producción, es incorrecta, porque he podido comprobar que deja de lado varias subramas que verifican dicho criterio y muchas otras que, por estar muy cerca de dicho límite, debieron hacerse constar en el análisis para dar un cuadro más realista de la situación (Llach, 1972).

Finalizando el texto, Llach (1972) plantea que

No se trataba entonces –según la hipótesis de Murmis y Portantiero– de concesiones que el Plan Pinedo otorgaba a los “industriales”, pasando estos a integrar la alianza dominante como socios menores de los terratenientes; era, más bien, una confirmación de la hegemonía del capital imperialista que intentaba dar el “gran paso”, sustrayendo a los agrarios parte del comercio de exportación,

coincidente con el predominio de una alianza entre la alta burguesía agraria y el imperialismo británico que tuvieron participación en otros sectores económicos.

El sujeto histórico y reflexiones finales

De este modo la expansión de dichas ramas industriales quedaba basada, al igual que la de la producción primaria, en la demanda externa.

En la década de 1920 estaba sustentado claramente en la alianza del sector ganadero local con Inglaterra, a la que se sumaban los comerciantes de importación de ese origen.

Luego de la Primera Guerra Mundial, la expansión norteamericana en el comercio argentino de importación requería la expansión de sus capitales en el país a fin de consolidar su influencia, y su orientación adquirió una dirección diferente a la que habían tenido los capitales británicos.

Ello se debió a que el capital norteamericano llegó a la Argentina en momentos en que los rubros tradicionales de inversión, o sea ferrocarriles y demás servicios públicos, etc., estaba ya prácticamente copados por los capitales británicos y Europa continental. Por otro lado, la condición de gran productor mundial de materias primas y alimentos de EE.UU., y su política proteccionista, configuraban una relación comercial francamente competitiva y donde las importaciones argentinas de productos norteamericanos no tenían contrapartida compensatoria. Como en Canadá y Australia, sus capitales se orientaron a la industria liviana, fundamentalmente de bienes de consumo durable.

Las radicaciones norteamericanas en estos rubros alcanzaron relevancia y ya en los años veinte estaban presentes en el país subsidiarias directas de varios de los más importantes monopolios industriales de ese país buscando expandir sus operaciones.

De este modo el proyecto económico oficial de limitación de la industrialización a la elaboración de las materias primas del agro fue transgredido (crítica de Llach y la crítica de Milcíades Peña que la industria en la Argentina no fue tal experiencia, una clase empresarial reacia al progreso técnico, su polémica con Germani en un texto de respuesta a la traducción de un texto de Mills se tituló “Reflexiones de la paja seca ante el fuego”) por los capitales nacionales marginales originados en sectores urbanos de clase media como por los monopolios industriales internacionales.

Si no hay dos clases hegemónicas, ¿cómo avanza la historia? Si pensamos en la dialéctica o si no es la burguesía la hegemonía sino una clase de características agrario-exportadora. Es una alianza de clases acentuando la estructura productiva histórica con lazos desarrollados en los centros económicos y financieros. Decimos internacionales porque si bien es indudable que el origen de los mismos fue principalmente norteamericano, la necesidad de simplificar no nos puede hacer olvidar el importante papel que jugaban también los capitales de Europa continental, particularmente alemanes y franceses.

Este conjunto de empresas pequeñas, medianas, y algunas incluso de envergadura, dedicadas a los metales y sus manufacturas, máquinas, textiles, artefactos eléctricos, etc., constituyeron lo que se dio en llamar “industrias artificiales” y su existencia fue combatida a todos los niveles por los voceros del sector agropecuario. En 1923, elevación de aforos aduaneros, gobierno de Alvear y UIA para equilibrar la situación con los monopolios internacionales. Esto fue solo un momento, pero es un anticipo de una política de compromiso a nivel del Estado, que arbitrarían fórmulas que permitieron la incorporación al sistema de nuevos sectores emergentes de la dinámica histórica, con las alteraciones mínimas indispensables a la hegemonía de los intereses ganaderos y británicos.

Este sujeto histórico o sujeto de transformación es el aporte de Jorge para el análisis de nuestra estructura productiva y el rol que tiene la política como instrumento de transformación o sostenimiento del no desarrollo y la no innovación que confirman nuestro lugar en el mercado internacional como proveedores de alimentos, granos y carnes.

La crisis de 1929, el golpe de Estado a Hipólito Yrigoyen y la elección de Agustín P. Justo por parte del contubernio tuvo ante la crisis las siguientes respuestas: Junta Nacional de Granos 1933; Junta nacional de carnes 1933; Junta reguladora de vinos; Corporación de transporte (absorbió a los tranvías y colectivos); y la creación del Banco Central de la República Argentina (1935).

La solución del problema se buscará en la sustitución de las importaciones más prescindibles por producción nacional. O sea, la sustitución de importaciones a partir del desarrollo de las actividades industriales locales que alteran en la menor medida posible la estructura económica existente y las relaciones comerciales con los países con los que la Argentina comerciaba tradicionalmente.

Estas circunstancias determinaron que, a partir del año 1933, en que la clase dirigente tomó decididamente este rumbo, se gestara una alianza entre sectores agrarios e industriales, bajo la hegemonía⁶ política de los primeros.

Así como criadores (CARBAP) e invernaderos, estaban las industrias artificiales y tradicionales. El crecimiento del segundo no visibilizaba la cristalización clara de los intereses contrapuestos. Los sectores marginados de la burguesía industrial no tuvieron durante la década una organización equivalente y permanecieron representados por la UIA.

6 Aclaraciones: cada una de ellas no son bloques homogéneos con una expresión común de intereses, más allá de un acuerdo básico en el mantenimiento de las relaciones capitalistas de producción.

La división de Miguel Miranda en la UIA en 1943 marca un quiebre, en paralelo está el proceso de organización y creación de la CGE. Luis Colombo UIA, vinculado a la industria de alimentación expone un tema debatible, la debilidad de la industria argentina en cuanto clase para sí, tema este que generalmente se presenta rodeado de una serie de equívocos: 1) Que el control de la producción estuvo en manos de los monopolios extranjeros; 2) El origen de las empresas industriales argentinas se encuentra en los capitales agrarios, no hay mayor significancia de otro sector social en la industria.

Ambas interpretaciones son equivocadas porque llegan a la conclusión de que nunca hubo burguesía industrial con intereses independientes del capital imperialista monopolista, que pudiera considerarse una clase para sí. Lo que se cuestiona es la existencia misma de una clase o fracción de clase y no su conciencia de sí.

Nosotros entendemos que la falta de un proyecto definido de industrialización independiente del país durante la década de 1930, y no mera sustitución de importaciones bajo la orientación de la clase dirigente vinculada al agro y las finanzas, no pone en cuestión la existencia de una burguesía industrial en la Argentina como núcleo diferenciado y significativo.

Queda en pie, por lo tanto, el problema de la incapacidad de dicha burguesía industrial independiente para articular un proyecto propio durante la década de 1930, su participación no hegemónica en la alianza de clases que se da a partir de 1943, y su progresiva destrucción como tal a partir de 1955.

Ante la falta de un partido industrialista, podemos inferir que el capital extranjero o monopolio utilizaba el ahorro nacional para su expansión. Delimitaba la acumulación de capital en otros rubros.

Por lo tanto, el sujeto político que sostiene el *statu quo* no es capaz de transformar la estructura productiva excede al Estado y lo incluye. El devenir histórico buscará silenciar el protagonismo de este sujeto que irá cambiando en el transcurso del tiempo, pero manteniendo los mismos intereses económicos.⁷ “Cada revolución que triunfa confirma el determinismo de la historia”, pero cabe preguntarse: cada revolución que no llega a realizarse, cada revolución que fracasa, ¿qué determinismo niega? El problema sería este: el marco “formal”, teórico, de la revolución socialista, que juega para nosotros como un *a priori* –puesto que no surgió de nuestra experiencia sino de una ajena– está ya dado, para todos, en su generalidad.

La no ruptura de la alianza agraria e industrial con el imperialismo británico, ¿qué significó para la Argentina? Los avances en producción e innovación experimentados durante los años posteriores a 1955, ¿tensionaron esa alianza? León Rozitchner (1966) plantea lo siguiente “Entre lo pensando y lo real estamos nosotros, absortos en el pasaje”, algunos quedaron absortos ante el empate hegemónico (Murmis y Portantiero, 1971) en 1945, pero que organizaron un golpe en 1955, proscripción y alineamiento al capital extranjero y a los organismos internacionales no fue suficiente, que tuvieron que

⁷ ¿Cómo definimos al sujeto político? Retomemos un artículo de León Rozitchner “La izquierda sin sujeto”, que abre el debate al sujeto “transformador” en la estructura productiva que organiza y desarrolla los servicios necesarios para dicha transformación.

golpear en 1976 con la denominada revancha clasista (Azpiazu y Schorr, 2010; Schorr, 2021), y el Proceso de Reorganización Nacional –que rememora a los años de la organización nacional de 1853-1880– es el regreso de los intereses agrarios e industriales coincidentes con el imperialismo de turno. Nos plantean un desafío estos aportes que son parte del proceso histórico argentino para romper no solo la condicionalidad del comercio exterior sino de la misma estructura productiva. Estos aportes del autor se verán cristalizados en la etapa en la que escribe en *Cristianismo y Revolución* que derivarán en un libro que se tituló *El capital monopolista y las contradicciones secundarias en la sociedad Argentina*, que profundizaremos en una segunda parte de los aportes de Eduardo Jorge al pensamiento económico nacional, nuestro David Ricardo que analizó la producción, su organización y sus tensiones históricas sin perder de vista los desafíos de la periferia.

Bibliografía

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cantillon, R. (1950 [1755]). *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Duzdevich, A.; Raffoul, N. y Beltramini, R. (2015). *La lealtad. Los Montoneros que se quedaron con Perón*. Buenos Aires: Sudamericana.
- García Elorio, J. (2015). *Cristianismo y Revolución. Tomo I*. Edición facsimilar. Colección Reediciones y Antologías.
- García Elorio, J. (2015). *Cristianismo y Revolución. Tomo II*. Edición facsimilar. Colección Reediciones y Antologías.
- Gerardo, D. (1973). *El capital monopolista y las contradicciones secundarias en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Jorge, E. (1986). *Industria y concentración económica*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Linera, A. (2010). *Forma valor y forma comunidad. Aproximación teórica-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal*. Buenos Aires: Prometo Libros y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Llach, J. C. (1972). Dependencia, procesos sociales y control del Estado en la década del treinta. *Desarrollo Económico*, 12(45), 173-183. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/3465996>
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Argentina.
- Ricardo, D. (1959 [1817]). *Principios de Economía Política y Tributación*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Rozitchner, L. (1966). La izquierda sin sujeto. *La Rosa Blindada*, Buenos Aires, 9.

- Sendic, R. (1984). *Reflexiones sobre política económica. Apuntes desde la prisión*. Managua: Editorial Nueva Nicaragua. (Primera edición: Editorial Tierra del Fuego, México, D.F.).
- Schorr, M. (2021). *El viejo y el nuevo orden económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Trías, V. (1969). *Imperialismo y geopolítica en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez.
- Plasencia, M. A. (1995). *Renta Agraria y Acumulación*. Informes de Becarios N° 5. Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo. PIETTE. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Tarcus, H. (2007). *Diccionario biográfico de la izquierda argentina. De los anarquistas a la “nueva izquierda” (1870-1976)*. Buenos Aires: Emecé.

Apuntes sobre participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas en Argentina



*Anibal Loguzzo**

Resumen

En la Argentina, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas constituye un derecho consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1957, siendo posible identificar diferentes iniciativas en esta materia aun previo a esta reforma. Sin embargo, la materialización de este derecho constitucional requiere de su reglamentación a través de una ley, lo cual, pese a las diferentes iniciativas legislativas presentadas en el Congreso Nacional, a la actualidad no se han alcanzado los consensos suficientes como para su aprobación. Esta situación destaca la vigencia de esta problemática y la imperiosa necesidad de propiciar instancias de reflexión y discusión tendientes a garantizar los derechos de las y los trabajadores.

En el presente trabajo, se analizan las diferentes experiencias e iniciativas en materia de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas a lo largo del devenir histórico, partiendo de las experiencias recientes de los sindicatos que han logrado garantizar este derecho a partir de la inclu-

* Director de la Carrera de Administración, DEPIT, UNPAZ.

sión de cláusulas en esta materia dentro de los acuerdos paritarios, llevando el análisis a un recorrido histórico en torno a estas iniciativas y a las discusiones que se dan al respecto en la actualidad, reconociendo y contrastando los diversos fundamentos y propósitos sobre los cuales descansan las diferentes perspectivas.

Palabras clave

participación de los trabajadores - distribución de las ganancias - sistemas de participación financiera

Introducción

A inicios de 2022, una noticia de gran repercusión y resonancia en los medios de comunicación del país: los trabajadores de la productora de neumáticos Bridgestone recibirían un bono de 730.000 pesos en concepto de participación en las ganancias de la empresa. Para poner en contexto esta cifra, en esa fecha el bono recibido por cada uno de los 1550 empleados de la empresa con más de un año de antigüedad (desde sus cuadros gerenciales hasta los operarios de las jerarquías inferiores) era equivalente a poco más de 22 salarios mínimos.

La historia del bono se remonta a la crisis económica y social que atravesó el país en el año 2001, cuando la empresa pretendía despedir trabajadores por la caída de las ventas. En ese contexto, los trabajadores aceptaron una reducción salarial a cambio de la suspensión de los despidos; los trabajadores que decidieron no aceptar la reducción salarial propuesta en el acuerdo recibieron una doble indemnización. Y bajo la consigna de que “así como se le hacía pagar a los trabajadores el costo de la crisis, éstos debían participar también de las ganancias de la empresa cuando los tiempos eran favorables” –como expresa en las diversas crónicas periodísticas el entonces secretario general del Sindicato Único de Trabajadores del Neumático (SUTNA)–, se incluyó en la negociación la cláusula de participación en las ganancias de los trabajadores, formalizada e incorporada al convenio colectivo en 2006.

El acuerdo firmado por la empresa Bridgestone Argentina SAIC y el Sindicato Único de Trabajadores del Neumático Argentino (SUTNA) en el marco del Convenio Colectivo N° 636/11 establece en su artículo 28 del anexo I que

Las partes coinciden que la garantía de crecimiento de la empresa se funda en la generación de utilidades y que el cumplimiento del objetivo económico requiere de la máxima colaboración de todos y cada uno de los trabajadores. Por tal motivo se establece a favor de todos los trabajadores de la empresa un bono extraordinario no remunerativo por el plazo de vigencia del presente convenio, de participación en las utilidades ordinarias netas de la empresa. Para la determinación del resultado anual, una vez aprobado el balance del ejercicio correspondiente, los trabajadores participan del treinta y tres por ciento (33%) del excedente de la ganancia neta ordinaria libre de impuestos que supere el seis por ciento (6%) de la

facturación anual, otro treinta y tres por ciento (33%) será destinado al desarrollo del mercado y el otro treinta y tres por ciento (33%) se incorporará en equipos.

En el periodo comprendido desde la firma de este acuerdo a la actualidad, el bono fue otorgado antes solamente en cinco oportunidades, y solo representó una suma análoga a la actual en el año 2004, la primera vez que se ha pagado, en donde representó una suma equivalente a seis salarios.

El acuerdo alcanzado en la empresa Bridgestone no alcanza a las demás empresas del sector, ya que este es una cláusula incluida en el acuerdo por fábrica para establecer las condiciones de trabajo y de producción correspondientes a Bridgestone, considerando que cada una de estas empresas tiene su propio convenio. Las tres principales fábricas de neumáticos del país: Bridgestone, Fate y Pirelli suman aproximadamente 4300 trabajadores, de los cuales Bridgestone posee cerca de un tercio de ellos. En las demás empresas del sector no se ha logrado alcanzar una cláusula semejante, solo se registran casos en los que han aplicado bonos asociados a la productividad en lugar de a las ganancias de la empresa.

En la Argentina, la cláusula lograda por los trabajadores de Bridgestone representa una experiencia única por sus características, solamente comparable con la conquista del sector bancario en 2015 donde se incluyó una cláusula en el convenio colectivo que establece una compensación no remunerativa por participación en la ganancia global del sistema financiero, tomando como referencia el índice de rentabilidad del sector financiero publicado por el BCRA (ROE), que representa la rentabilidad obtenida por los bancos sobre la base de sus recursos propios. Así, la cláusula decimoprimer del Acuerdo N° 223/21 establece que

se abonará una compensación no remunerativa por participación en las ganancias globales del sistema financiero, tomando como referencia el ROE promedio publicado por el Banco Central de la República Argentina en los últimos seis meses. Dicha suma se calculará y pagará mensualmente en una doceava parte de los valores incluidos en las tablas que para cada período se establecen.

Según el mismo acuerdo, esta compensación no es retroactiva y no podrá ser compensada ni absorbida por ninguna otra suma que se esté abonando por concepto similar.

El caso Bridgestone ofrece diferentes aristas para el análisis y proporciona un ejemplo concreto, real y vigente de que el derecho de los trabajadores a participar en las ganancias de las empresas es viable y representa un avance hacia la reducción de las desigualdades.

Por otro lado, los casos mencionados también permiten reflexionar en relación a la necesidad de avanzar progresivamente en la promoción de los derechos económicos y sociales de los sectores trabajadores, entendiéndolos a estos como producto de procesos sociales caracterizados por la divergencia de intereses entre los distintos agentes sociales. Es decir, los bonos mencionados, tanto en el caso Bridgestone

como el logrado por el sector bancario, no son emergentes de relaciones armónicas en donde prima un criterio supremo de justicia social en las diversas partes del acuerdo, como así tampoco del compromiso empresarial en el marco de sus programas de responsabilidad social empresarial. Estas reivindicaciones han sido producto de los procesos de negociación colectiva llevada adelante por los órganos de representación de los trabajadores con la representación empresarial y el arbitrio del Estado como garante de dicho proceso, con el objeto de garantizar la progresividad de los derechos y la fijación de las condiciones de trabajo.

A continuación, analizaremos, en primer lugar, los diferentes sistemas y perspectivas teóricas y fundamentos en torno a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, abordando luego las diversas iniciativas y marcos regulatorios a lo largo de las diversas experiencias en Argentina, finalizando por un análisis de las diferentes experiencias mundiales en materia de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.

La participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa: concepto, alcance y perspectivas

La participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas representa una problemática que puede ser enmarcada en un tema más amplio que lo incluye que es la participación de los trabajadores en la empresa. Desde una perspectiva más general, Laville (1991: 29) entiende a la participación de los trabajadores como “toda forma de gestión de la producción o de la empresa en la cual toman parte o están asociados los trabajadores de base”. A partir de esta conceptualización, Boix y Voguel (2008) destacan que esta participación se lleva adelante en el marco de las relaciones laborales que se caracterizan por ser relaciones de desigualdad, por lo cual la participación en la empresa implica siempre problemas de poder, de autoridad, de legitimidad y de control al interior de la misma, y, por lo tanto, es necesario destacar la dimensión política del fenómeno, reconociendo que el mismo puede representarse a partir de diferentes estrategias desplegadas por los agentes en contextos económicos, sociales y culturales específicos, adoptando en consecuencia formas diferentes en función de estos contextos, las necesidades específicas que de él emergen y la correlación de fuerzas sociales que lo caracterizan.

Rivero Lamas (1997: 255) propone entender a la participación de los trabajadores en la empresa como

las diversas formas institucionales con las que se persigue conseguir la cooperación de los trabajadores... para que no sean ajenos a la adopción de decisiones y al ejercicio del poder en la misma, instrumentando su presencia activa a través de órganos situados en el nivel económico de dirección de la empresa o en el de la gestión de los centros de trabajo, [reconociendo posteriormente que] las formas de participación se proyectan también en ámbitos distintos al del ejercicio de los poderes empresariales, concretándose estas otras manifestaciones en la atribución a los trabajadores de derechos de carácter económico-financiero sobre el capital, sobre fondos de inversión, en los beneficios o en los resultados.

En esa línea de pensamiento, es necesario reconocer a la participación financiera de los trabajadores en las empresas como solo una dimensión de una problemática más amplia vinculada con la participación de los trabajadores en los sistemas socioprodutivos contemporáneos, incluyendo así a las dimensiones no solo económico-financieras derivadas de la participación, sino también la participación en la gestión y el control de las unidades productivas.

En este contexto, los sistemas de participación de las ganancias de las empresas por parte de los trabajadores pueden entenderse como pagos adicionales realizados a los trabajadores en función del logro de un determinado beneficio económico por parte de las empresas que integran. A lo largo de la bibliografía es posible identificar otras denominaciones que reciben estos sistemas, haciendo referencia a, por ejemplo: participación financiera, participación en los beneficios, participación en los lucros, entre otras. En el marco del presente trabajo estas categorías serán adoptadas como sinónimos.

El estudio comparado de las legislaciones vinculadas con la participación financiera de los trabajadores, llevado adelante por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1968, reconocía que el concepto de participación de los trabajadores en las ganancias no tiene un significado unívoco, ya que el mismo alberga diferentes conceptos, disciplinas y perspectivas que dificultan su conceptualización (OIT, 1968).

Sin embargo, más allá de estas diferencias, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su reporte anual de 2007, señala que en 79 países rige algún tipo de legislación acerca del reparto de utilidades con los trabajadores. Estos sistemas presentan significativas diferencias en torno a los regímenes de aplicación y distribución; estas legislaciones contemplan una gran diversidad de regímenes que pueden caracterizarse por ser sistemas de carácter voluntario u obligatorio; sistemas que asocian los regímenes de participación a incentivos fiscales para promover su institucionalización; sistemas que proponen pagos en efectivo a los trabajadores por su participación en las utilidades o proponen participación financiera a través del acceso a acciones de la empresa (OCDE, 2007).

Virginie Perotin y Andrew Robinson (2002), profesores en la Escuela de Negocios de la Universidad de Leeds, llevaron adelante un exhaustivo estudio sobre participación financiera de los trabajadores en la empresa, identificando que estos involucran en la Unión Europea a más de 17 millones de empleados, representando así una cobertura de cerca del 19% del empleo del sector privado. Para ellos, la participación financiera es una problemática de gran interés para la política pública porque puede tener efectos positivos sobre la productividad y el empleo y podría promover simultáneamente otros objetivos sociales como la redistribución de la riqueza y la democracia económica.

A partir de estos datos, en primer lugar, podemos afirmar que, pese a las grandes diferencias en las características de los regímenes implementados, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas es extendida a lo largo del mundo y data de una larga historia. Entre los países que han desarrollado sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, podemos destacar la heterogeneidad de realidades económicas y sociales sobre las cuales se asientan. A modo de ejemplo podemos citar los casos de Estados Unidos, Canadá, Francia, Finlandia y Gran Breta-

ña, Brasil, Chile, México, Venezuela y Perú, entre otros. La relevancia y trascendencia social de esta problemática llevó a que la Unión Europea forme una comisión específica destinada al estudio de la participación de los empleados en los beneficios y resultados de las empresas.

Los diversos estudios sobre los sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas reconocen que estos sistemas poseen un doble impacto: por un lado, sobre la dimensión distributiva de los beneficios de la empresa; por otro lado, sobre los sistemas de incentivos y la productividad de la empresa. En este sentido, es de interés destacar las diferencias observables en torno a las finalidades y al propósito que persiguen los diversos sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, reconociendo así que un sistema de participación en las ganancias de las empresas por parte de los trabajadores puede responder a propósitos muy diferentes.

A partir de un análisis de los diversos sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa, es posible reconocer la existencia de propuestas que acentúan el interés social en desarrollar sistemas más equitativos que promuevan una mayor distribución de los beneficios económicos generados en las empresas, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y promover mayores niveles de equidad; mientras que otros sistemas se fundamentan principalmente en el interés de desarrollar una asociación más estrecha entre los intereses de los trabajadores y los intereses de los empresarios estimulando, en consecuencia, la productividad laboral.

En este contexto, el análisis de las características que adoptan los diferentes sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas debe contemplar necesariamente a qué propósitos procura dar respuesta y de qué manera pretende alcanzar los objetivos que se propone.

Una distinción inicial en torno a los diversos sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas está dada por aquellos sistemas de participación en las ganancias o beneficios y los sistemas de participación en los resultados. En los sistemas de participación en los beneficios participan a todos los empleados de la empresa que cumplen con determinado criterio básico, como, por ejemplo, tiempo mínimo de antigüedad del trabajador en la empresa, materializando ese derecho en una participación fija en las ganancias contables de las empresas. En cambio, los sistemas de participación en los resultados son concebidos centralmente como una estrategia de incentivar a los trabajadores a partir de asociar de manera estrecha la productividad con el sistema de participación y, de esta manera, alinear los intereses de los trabajadores a los de los sectores empresarios, promoviendo un mayor involucramiento de los trabajadores en la gestión y los resultados de las empresas.

Otros autores reconocen dentro de los principales sistemas de participación de los trabajadores a los sistemas basados en la propiedad de acciones por parte de los empleados, destacando que, a diferencia de los sistemas de participación en los beneficios que dan derecho a los trabajadores sobre una parte del excedente generado por la empresa en base al excedente generado en ejercicio presente, la participación financiera de los trabajadores a través de la propiedad de acciones extiende ese derecho a futuros excedentes de la empresa (Perotin y Robinson, 2002).

Los defensores de los sistemas de participación en los resultados sostienen que estos sistemas reivindican un derecho socialmente consensuado de una manera más articulada siendo más beneficiosos para ambas partes en el mediano y largo plazo, sobre todo en las grandes empresas en donde el impacto de los sistemas de participación en las ganancias en el rendimiento global de la compañía tiende a ser menor, en virtud del menor incentivo a mejorar la performance individual o grupal, al diluirse en mayor medida la relación entre rendimiento y participación (Marinakis, 1999: 74; CPCE, 2011).

Desde una lectura crítica en torno a las estructuras y fundamentos de los diversos sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas podríamos considerar que los sistemas de participación en los resultados de las empresas subordinan la materialización del derecho de los trabajadores a participar de las ganancias de la empresa al incremento de su productividad; en este sentido, más que un avance en materia de derechos se emparenta a un sistema de incentivos de la empresa que responde a su propio interés de maximizar el beneficio. En cambio, los sistemas de participación de los beneficios de la empresa responden exclusivamente a la materialización del derecho garantizando a la vez la viabilidad económica de la empresa, ya que su estructura normativa contempla en primer lugar el nivel de beneficios necesario para la sustentabilidad de los emprendimientos, y, a partir de allí, qué porcentaje se distribuye entre los trabajadores y de qué manera.

La participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas en Argentina

Pese a la resonancia de la noticia vinculada con el bono de Bridgestone, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas en Argentina no es para nada un tema novedoso. La participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas constituye un derecho consagrado en nuestra Constitución en su artículo 14 bis:

El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial (Constitución de la Nación Argentina, art. 14bis).

No obstante, más allá de lo consagrado en nuestra Constitución Nacional, en la práctica se ha ignorado su implementación vía reglamentaria, ya que este principio requiere de instancias normativas adicionales para entrar en vigencia efectiva. En otras palabras, la inexistencia de una ley que establezca el alcance, los límites y criterios a aplicar para operativizar este derecho de rango constitucional, lleva

a que, en la práctica, el mismo solo pueda efectivizarse mediante convenios entre las partes, como en el caso Bridgestone, y no se universalice a todos los trabajadores.

Iniciativas legislativas en materia de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas

El Congreso Nacional ha recibido diferentes proyectos a lo largo de la historia en busca de promover el derecho a la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Como recoge el trabajo de Jorge Rodríguez Mancini (2007: 663 y 670), se destacan antecedentes de iniciativas parlamentarias en donde se proponía fomentar el derecho de los trabajadores a participar de las utilidades de la empresa abordando diferentes criterios para su determinación y reparto, sumado a proyectos de leyes que registran resoluciones tendientes a la preparación de estudios y proyectos sobre el mismo tema.

Algunos de estos datan de fecha previa a la reforma constitucional de 1957, reforma en la cual se consagró este derecho con jerarquía constitucional. Este elemento nos muestra cómo este derecho ha sido parte de las reivindicaciones obreras a lo largo del devenir histórico de las luchas de trabajadoras y trabajadores por el reconocimiento de derechos siendo la reforma constitucional un hito sumamente significativo, pero no inaugural en la lucha por estas reivindicaciones, así como también nos muestra el camino restante para poder consagrarlo de manera efectiva.

Siguiendo el trabajo de Rodríguez Mancini (2007:663:670), entre los antecedentes legislativos podemos destacar los siguientes proyectos de ley:

- 1920 - Formación de sociedades de participación obrera y cooperativa de trabajo.
- 1946 - Ley de accionariado obrero (Plan Quinquenal).
- 1947 - Participación en las ganancias de los trabajadores de la industria, comercio y la producción.
- 1974 - Instituto Nacional de Participación en las Ganancias y Accionariado Obrero.
- 1951 - Participación en las ganancias para los obreros y empleados de empresas económicas privadas, mixtas y del Estado.
- 1958 - Participación en las ganancias.
- 1959 - Participación en las utilidades de empresas privadas, mixtas, y oficiales, comerciales, industriales, bancarias, y civiles.
- 1961 - Participación en las ganancias para los trabajadores ocupados en la industria, comercio y producción.
- 1961 - Participación en las ganancias.

- 1964 - Creación de consejos de obreros de empresas y participación en las ganancias.
- 1964 - Ley de reforma de la empresa.
- 1965 - Participación en las ganancias.
- 1973 - Cogestión y accionariado obrero.
- 1973 - Participación en las utilidades netas de la empresa.
- 1973 - Consejo Nacional de Participación en las Ganancias.

A partir del trabajo de Rodríguez Mancini (2007) podemos observar la variedad de proyectos legislativos en materia de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Un primer acercamiento a los mismos permite reconocer que estos antecedentes responden a diferentes tradiciones y son emergentes de contextos histórico-sociales específicos. Entre los antecedentes se observan proyectos que procuran establecer sistemas universales y permanentes de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, ya sea a partir de la participación en las utilidades o a través de sistemas de accionariado obrero, mientras que otros proyectos ponen el acento en la participación en la gestión y el control de los trabajadores en la empresa. Sin embargo, más allá de las diferencias en los sistemas de participación propuestos, un factor común a todos ellos deriva del propósito y los fundamentos que sostienen cada una de las propuestas, cuyo interés principal consiste en constituir una institución que promueva sistemas de distribución más equitativos al interior de las empresas y, en consecuencia, una mayor equidad social. En este sentido, en este periodo observamos que las perspectivas vinculadas con la promoción de sistemas de incentivos para el incremento de la productividad no están presentes en esta tradición legislativa.

El retorno a la democracia y las nuevas iniciativas en materia de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas

En 1987 en el Congreso Nacional se recupera la iniciativa legislativa en materia laboral a través de la presentación de un proyecto de ley denominado “Régimen de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas”. En esta oportunidad, el mismo perdió estado parlamentario y la crisis económica y social posterior modificó la agenda pública dando lugar a las reformas neoliberales que caracterizaron la década de 1990, en donde, como observaremos a continuación, la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas adoptó una perspectiva radicalmente diferente.

En el año 1994 en el contexto de la reforma del Estado y las privatizaciones de empresas del Estado, existió una nueva presentación del proyecto de ley de 1987, pero tampoco consiguió el acompañamiento legislativo para promover una ley que reglamente el derecho consagrado constitucionalmente.

El Estado neoliberal y la Ley de Reforma del Estado

En 1989 la Ley de Reforma del Estado, Ley N° 23696, facultó al Poder Ejecutivo Nacional a privatizar empresas cuya propiedad pertenecía total o parcialmente al Estado nacional. En este marco, se constituye un instrumento para el traspaso de una porción de capital accionario de las empresas sujetas a privatización, creando así los denominados Programas de Propiedad Participada (PPP). Como afirma Zarate(1998), estos programas constituyen una forma de adjudicación directa de bienes de propiedad de Estado sujetos a privatización, y tienden a facilitar así el acceso a la propiedad y/o a la gestión de los mismos a tres categorías de sujetos relacionados con los servicios privatizados: a) Los trabajadores de entes a privatizar en todas las jerarquías que tengan relación de dependencia; b) los usuarios titulares de servicios prestados por el ente a privatizar; y c) los productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad del ente a privatizar. De esta manera, el Programa de Propiedad Participada es un instrumento por medio del cual los empleados de una empresa tienen la posibilidad de participar de la propiedad de la misma compañía, junto con otros inversores privados, a través de la adquisición de una porción del paquete accionario de dicha sociedad.

En esta línea de pensamiento, Zarate afirma que se pueden analizar estos programas a la luz de los principios establecidos a en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional al promover la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, con el control de la producción, y con la participación de la dirección, ya que los programas de participación creados a través de la Ley N° 23696 involucran no solo una participación de los trabajadores en potenciales ganancias de las empresas privatizadas, sino también los derechos emergentes de la titularidad de acciones. Sin embargo, la autora considera que, a la hora de evaluar esta ley bajo este prisma, también es necesario destacar que la propiedad participada no se obtiene gratuitamente, ni por mera imposición de la ley, caracterizándose la adquisición como onerosa. Por otro lado, mientras que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional dispone que la legislación asegurará al trabajador la participación en las ganancias de las empresas, los programas de propiedad participada de la Ley N° 23696 al dar a los adquirentes la titularidad de una parte del capital accionario, no descartan que tengan que participar en las posibles pérdidas. En este contexto, es necesario resaltar que la Constitución Nacional prevé la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, pero de ninguna manera su participación en las pérdidas (Zarate, 1998).

Sumado a estas consideraciones, otro punto controversial es la interpretación de los Programas de Propiedad Participada a la luz de los derechos consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, ya que, en el caso de las ganancias percibidas por el trabajador a través de los Programas de Propiedad Participada, estas no derivan del rol del trabajador como productor de la riqueza generada en el marco de la empresa, sino del rol de accionista minoritario en la empresa.

La participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas vuelve a incorporarse a la agenda legislativa

En el año 2004, un conjunto de diputados nacionales vuelve a intentar poner el tema en agenda a partir de la presentación de un proyecto de ley titulado “Participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, con control en la producción y colaboración en la dirección”, cuya suerte no fue muy diferente a la cursada por los intentos precedentes con el mismo espíritu basado en promover una mayor redistribución del ingreso.

Un impulso renovado se observa en el año 2010, momento en que el diputado nacional Héctor Recalde recupera la iniciativa parlamentaria, a través de la presentación del proyecto de ley “Régimen de Participación Laboral en las Ganancias de las Empresas”, donde busca hacer efectivo el ejercicio del derecho vinculado con la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.

Parlamentariamente, al igual que los intentos precedentes, el proyecto no contó con el acompañamiento necesario para darle curso dentro del recinto y aprobar la iniciativa. Sin embargo, cabe destacar que el mismo constituyó una propuesta renovada en la materia que, recogiendo los antecedentes previos y la experiencia internacional, abordaba de manera integral esta problemática logrando sentar precedentes para el debate actual en la materia y establecer nuevas y renovadas bases para la discusión.

El proyecto de ley “Régimen de Participación Laboral en las Ganancias de las Empresas”

El proyecto de ley “Régimen de Participación Laboral en las Ganancias de las Empresas” establecía que los trabajadores que prestan servicios en empresas con fines de lucro tengan derecho a una retribución anual variable sujeta a los resultados económicos de la empresa. Esta retribución es adicional al salario de los trabajadores y no sustituye ni debe alterar la percepción de otros beneficios, aportes, contribuciones o indemnizaciones que estos perciban, así como este monto tampoco computará para la determinación de las cargas sociales, montos de indemnización, ni los aportes y contribuciones con destino a regímenes previsionales o asistenciales. El proyecto contempla un incentivo a la productividad y al presentismo del trabajador atando el porcentaje de la participación del empleado en las ganancias a los días realmente trabajados.

El monto a distribuir es del 10% y deberá ser acordado en base a las ganancias netas anuales, descontando el pago de impuestos. Se prevé que el sistema propuesto entre en vigencia de manera gradual: inicialmente ese porcentaje se distribuirá en caso de firmas con más de 300 empleados, alcanzando las empresas de más de 100 empleados una vez que se cumplan dos años desde la aprobación de la ley, y a la totalidad del universo empresario luego del tercer año de aprobación de la ley.

Entendiendo que la inversión productiva constituye el principal motor de crecimiento de la actividad económica y del empleo, con el objeto de incentivar la reinversión de utilidades, el proyecto excluye de las ganancias a distribuir aquellas que sean destinadas a este fin, hasta un máximo del 50%.

Según el proyecto, la distribución de las ganancias objeto de participación se distribuyen del siguiente modo:

- El 95% para los trabajadores de la empresa; la mitad de este monto a ser distribuida en proporción a los días trabajados por cada uno a lo largo del año (reconociendo dentro de estos los días de licencias) y la otra mitad en proporción a las remuneraciones devengadas por cada trabajador a lo largo del año.
- El 5% restante será destinado a la creación de un Fondo Solidario orientado a lograr una compensación económica para los trabajadores no registrados.
- Sumado a ello, la propuesta incluye la creación de un Consejo Nacional de Participación Laboral en las Ganancias en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo y Seguridad Social de la Nación, Según el texto del proyecto, este consejo actuará como autoridad de aplicación y será compuesto por representantes del Estado nacional, de las asociaciones empresarias y representantes de los trabajadores. Entre sus facultades principales pueden destacarse: determinar la ganancia mínima anual a partir de la cual las empresas quedan sometidas al régimen regulado de la ley (contemplando la existencia de asimetrías, la estructura de costos de las empresas, la tasa de actividad y el tamaño de las empresas); resolver las controversias relativas a las declaraciones de ganancias y presentaciones relativas a exclusiones, entre otras; establecer sanciones; administrar los recursos del Fondo Solidario propuesto por esta misma ley.

Otro punto relevante del proyecto es la inclusión de la obligación de cada empleador de informar a la asociación sindical representativa de los trabajadores, la cual posee el derecho a fiscalizar la información y los respaldos documentales de la empresa. En este sentido, la empresa no puede negarse a la entrega de la información y documentación requerida, ni obstaculizar el ejercicio de las facultades de control de las asociaciones sindicales.

No podrán hacerse compensaciones de los años en los que la empresa reporte pérdidas con los que reporte ganancias. En aquellos casos en que se verifique la existencia de tres ejercicios consecutivos de resultados negativos de la empresa, frente al primer año en que la misma obtengan resultado positivo, ésta podrá distribuir sólo un 50 por ciento de la cantidad fijada en la ley.

En base a este proyecto, se han presentado nuevamente iniciativas parlamentarias en 2014 y 2022 considerando modificaciones y ajustes vinculados con:

la entrada en vigencia del régimen para aquellos sectores sociales que acuerden la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas;

la contemplación de los gastos necesarios para la obtención de beneficios, contemplando así el rédito bruto de la empresa en lugar del neto;

para el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, se propone facultar al Consejo Nacional de Participación Laboral para que fije el umbral a partir del cual deberán participar ganancias estas empresas.

Las discusiones en torno al proyecto de ley “Régimen de Participación Laboral en las Ganancias de las Empresas”

El estudio realizado sobre los alcances e implicancias del proyecto por parte del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires considera como una de las cuestiones más controversiales del proyecto el intento por imponer a todos los sectores una forma única de participación en los beneficios, consistente en un porcentaje homogéneo sobre el rédito anual de las empresas, constituyéndolo sistema único, universal y permanente que no permite negociar entre las partes en función de las particularidades de cada sector de actividad, proponiendo en cambio un sistema que permita a las partes involucradas definir las condiciones en que se pagará la participación de los trabajadores sobre los beneficios de la empresa. Añade posteriormente que sería aconsejable un proyecto que no sea obligatorio y que contemple la libertad de negociación entre las partes. En este sentido, los autores del estudio proponen que los sistemas de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas posean flexibilidad en su diseño permitiendo la renegociación entre las partes, así como también el objetivo de incentivar al personal a través de un sistema de participación en base a los rendimientos y la deducción fiscal por parte de la empresa u otro tipo de beneficio para esta (CPCECABA, 2011: 18-19).

Por otro lado, en un anexo del trabajo citado se incluye un estudio de simulación del impacto del proyecto en la distribución de ganancias en relación con la intensidad en el uso del capital de los diferentes sectores económicos. Según este análisis, de aplicarse las pautas establecidas en el proyecto, los trabajadores de empresas capital-intensivas estarían en condiciones de recibir un importe más alto respecto de aquellos que se desempeñan en empresas trabajo-intensivas, en virtud de la ausencia de consideración en el proyecto de ley de las diferencias en torno al capital invertido según el tipo de industria.

En esta línea de pensamiento, según los autores del estudio, toda vez que el beneficio sea un porcentaje fijo sobre las ganancias sin distinguir el capital invertido en cada caso implicará un “efecto inequitativo”, incrementando la brecha en la distribución de ingresos, a causa de que sería mayor el aumento experimentado en la participación de los trabajadores en las industrias caracterizadas por mayor intensidad en el uso de capital (CPCECABA, 2011: 21-23). Siguiendo este análisis, representantes del empresariado afirmaron que los beneficios no serán distribuidos en base al esfuerzo y el mérito de cada

trabajador, sino en función de factores fortuitos tales como la proporción de capital y trabajo de la rama de actividad de su empresa.

Desde una perspectiva jurídica, algunos especialistas afirman que la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas genera graves conflictos constitucionales, al promover un conflicto entre derechos de diverso rango constitucional: el derecho de propiedad y el derecho a participar de las ganancias de las empresas por parte de los trabajadores. En este sentido, consideran que la implementación de un sistema de participación de los trabajadores en los beneficios no podría ni debería ser un acto confiscatorio que afecte o viole el derecho de propiedad (De Diego, 2010).

Por supuesto, el proyecto de ley contó también con la oposición de las asociaciones empresarias: apoyándose en las objeciones precedentes sumaron el cuestionamiento a la ausencia de consulta y consenso previo con el sector empresarial y la falta de armonización con los sistemas implementados en países que componen el Mercosur, lo que podría implicar desequilibrios regionales frente a una potencial pérdida de competitividad para las empresas nacionales. Sin embargo, la principal objeción del sector empresario está vinculada con la obligación de informar a la asociación sindical representativa de los trabajadores y con el derecho a fiscalizar la información y los respaldos documentales de la empresa por parte de esta.

Por estos motivos los sectores empresariales y sus representantes se oponen a un proyecto de ley que promueva la participación de los trabajadores de las ganancias de las empresas de carácter único, unificado, obligatorio y en base a las utilidades reportadas por la misma, proponiendo en su lugar la libre negociación entre las partes, que sea resultado del “consenso” y, por ende, que no sea obligatorio y exigible por ley.

De esta manera, el sector empresario promueve que la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas derive de un acuerdo voluntario entre las partes en el marco de las negociaciones paritarias, y, en este marco, en base a sistemas asociados con primas a los incrementos en la productividad de la empresa. Como afirmó Funes de Rioja, vicepresidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), en declaraciones públicas a la prensa en 2011: “la participación en las ganancias se discute conjuntamente con los salarios, porque uno discute productividad o resultados conjuntamente con el salario básico”.

Conclusiones

A modo de cierre, podemos reconocer que la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas constituye una práctica fuertemente extendida en los diversos países del mundo; la mayor parte de los países de Europa, Estados Unidos, Canadá, así como también la mayor parte de los países latinoamericanos, poseen un sistema de participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. Sin embargo, cabe reconocer la heterogeneidad que caracteriza los sistemas existentes. Dentro de esta diversidad de sistemas podemos identificar: sistemas obligatorios y voluntarios; sistemas basa-

dos en la distribución de las utilidades y sistemas basados en la distribución del rendimiento de las empresas, así como también diferencias en torno a los criterios de aplicación y el alcance de los mismos.

En Argentina la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas constituye un derecho consagrado en nuestra Constitución Nacional a partir de la reforma de 1957, donde con la incorporación del artículo 14 bis establece que: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador [...] participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”. Sin embargo, los especialistas destacan que este mandato constitucional es de naturaleza programática y requiere, en consecuencia, de una norma que establezca la forma y modalidad a través de la cual se materialice la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas.

En este contexto, es posible identificar la existencia de diversas iniciativas parlamentarias con este fin. La presentación de estas iniciativas es anterior incluso a la reforma de 1957 que otorgó jerarquía constitucional a este derecho; sin embargo, ninguna de ellas ha logrado consagrarse en ley por carecer del acompañamiento necesario para lograr ser aprobadas en el recinto.

En la actualidad, se registran casos en los cuales los trabajadores han logrado materializar este derecho a partir de sus negociaciones paritarias como el acuerdo firmado por la empresa Bridgestone Argentina SAIC y el Sindicato Único de Trabajadores del Neumático Argentino (SUTNA) en el marco del Convenio Colectivo N° 636/11 y el sindicato Bancario. Estos ejemplos concretos constituyen una muestra cabal de la viabilidad de estas iniciativas destacando, a la vez, que estos acuerdos son emergentes de los procesos de negociación y lucha de los trabajadores por la ampliación de derechos, y no un mero producto de las políticas de responsabilidad social empresaria de las empresas.

En este sentido, se observa la fuerte oposición de los sectores empresarios a las iniciativas en materia de regulación de este derecho a través de una ley que promueva estos sistemas a través de un régimen único, universal y obligatorio, basados en las utilidades que reportan las empresas. En lugar de estas propuestas, los sectores empresarios bregan por sistemas voluntarios que asocien la participación de los trabajadores en las ganancias a los incrementos de productividad experimentados. De esta manera, en lugar de avanzar progresivamente en materia de garantizar derechos económicos y sociales, la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas se convertiría en un mero sistemas de incentivos empresariales.

Referencias bibliográficas

- Alonso, J. C. (1963). *La participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas*. Buenos Aires: Omeba Editores.
- Ballart, A. (1995). Los programas de propiedad participada (P.P.P.) *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 4, 83- 94. Recuperado de http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/04/a04_08.pdf

- Boix, P. y Vogel, L. (2008). La participación de los trabajadores (experiencia en la Unión Europea). Recuperado de http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/P_Boix_y_L_Vogel.pdf
- CPCECABA (2011). Estudio sobre la participación de los empleados en las ganancias de las empresas. Conclusiones sobre el Proyecto de Ley N° 6837-D-2010. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de https://archivo.consejo.org.ar/noticias11/files/Estudio_particip_empleados_gcias.pdf
- De Diego, J. (14 de agosto de 2010). La participación en las ganancias de las empresas genera graves conflictos constitucionales. *Diario el Cronista Comercial*. Recuperado de <https://www.cronista.com/impres-general/La-participacion-en-las-ganancias-de-las-empresas-genera-graves-conflictos-constitucionales-20100914-0025.html>
- Deladino, A. L. (2013). *Discusiones sobre el Proyecto de Ley de reparto de las ganancias empresarias entre los trabajadores* [en línea]. (Trabajo final de grado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.856/te.856.pdf>
- Laville, J. L. (1991). Pour une typologie des formes de participation. *Travail*, 24, 29-42.
- Marinakakis, A. (1999). Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 69, 71-84. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12188-participacion-trabajadores-utilidades-o-resultados-empresas-america-latina>
- Muro de Nadal, F. (1957). *Participación obrera en los beneficios*. Buenos Aires: Hachette.
- Navas Navarro, S. (2014). *El régimen de participación en las ganancias desde una perspectiva europea*. Madrid Dykinson.
- OCDE (2007). *Rapport annuel 2007*. Recuperado de www.oecd-ilibrary.org.
- OIT (1968). La participación financiera de los trabajadores: estudio de las legislaciones nacionales, documento provisional. Ginebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1968/68B09_233_span.pdf
- Perotin, V. y Robinson, A. (2002). Employee Participation in Profit and Ownership: A Review of the Issues and Evidence. Recuperado de <http://www.efesonline.org/LIBRARY/Employee%20Participation%20in%20Profit%20and%20Ownership%20P%E9rotin%2003.pdf>
- Rivero Lamas, J. (1997). Participación y representación de los trabajadores en la empresa. En N. Buen Lozano y E. Morgado Valenzuela (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9113>
- Rodríguez Mancini, J. (2007). *Ley de Contrato de Trabajo*. Comentada, Concordada y Anotada. Buenos Aires: La Ley.
- Solari Yrigoyen, H. (1969). *Participación Obrera En Ganancias Empresas*. Buenos Aires: Editorial Jorge Alvarez.
- Zarate, H. (1998). El Programa de Propiedad Participada: su regulación legal- generalidades. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas* (11). Universidad Nacional del Nordeste. Recuperado de <https://revistas.unne.edu.ar>

Leyes y documentos legales

Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24430. Versión electrónica recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Implementar políticas de Estado, tendientes al cumplimiento efectivo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en especial en la participación en las ganancias de las empresas, con control en la producción y colaboración en la dirección (2003). Proyecto de Resolución: Expediente 0721-S-2003. Versión electrónica recuperada de <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/721.03/S/PD>

Participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas, con control en la producción y colaboración en la dirección (2004). Proyecto de Ley: Expediente 2209-D-2004. Versión electrónica recuperada de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2004/PDF2004/TP2004/02abril2004/tp041/2209-D-04.pdf>

Régimen de participación Laboral en las Ganancias de las Empresas (2010). Proyecto de Ley: Expediente 6837-D-2010. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=6837-D-2010>

Expresar preocupación por la situación provocada por la no percepción de los bonos de participación en las ganancias de los trabajadores telefónicos (2010). Proyecto de Resolución: Expediente 8052-D-2010. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=8052-D-2010&tipo=RESOLUCION>

Emisión de bonos de participación en las ganancias a empleados de Telefónica y Telecom. Régimen. Modificación del Decreto 395/92 (2014). Proyecto de Ley: Expediente 9828-D-2014. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=9828-D-2014&tipo=LEY>

Empresas prestatarias del Servicio Nacional de Telecomunicaciones. Obligación de emitir bonos de participación en las ganancias a los trabajadores dependientes (2015). Proyecto de Ley: Expediente 0134-CD-2015. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=5457-D-2015&tipo=LEY>

Establecer la participación en las ganancias de empresas de telecomunicaciones (2015). Proyecto de Ley: Expediente 2770/15. Versión electrónica recuperada de <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2770.15/S/PL>

Empresas prestatarias del servicio nacional de telecomunicaciones. obligación de emitir bonos de participación en las ganancias a los trabajadores dependientes, según el artículo 29 de la ley 23696 (2015) Proyecto de Ley: Expediente 2770/15. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=4319-D-2015&tipo=LEY>

Emisión de bonos de participación en las ganancias a empleados de Telefónica y Telecom. régimen. modificación del decreto 395/92 (2016). Proyecto de Ley: Expediente 4554-D-2016. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=4554-D-2016&tipo=LEY>

Emisión de bonos de participación en las ganancias a empleados de Telefónica y Telecom, sus controladas en todo el país, así como a todas las empresas de telecomunicaciones, hayan pertenecido a la empresa Entel o incluidos con posterioridad. régimen. modificación del decreto 395/92. (2018). Proyecto de Ley: Expediente 1085-D-2018. Versión electrónica recuperada de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=1085-D-2018&tipo=LEY>

Marco de participación en las ganancias de los trabajadores de empresas con fines de lucro. creación. (2022).

Proyecto de Ley: 2697-D-2022. Versión electrónica recuperada de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/2697-D-2022.pdf>

Participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas “Telefónica de Argentina S.A.” y “Telecom argentina S.A.”. Régimen (2022). Proyecto de Ley: Expediente2914-D-2022. Versión electrónica recuperada de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/2914-D-2022.pdf>

La desigualdad en el complejo agroalimentario argentino

La cuestión de la tierra



*Patricio Vértiz, * Rolando García Bernado** y
Ernesto Mattos****

Resumen

Al momento de analizar cómo se expresan las asimetrías en las actividades agroindustriales y en particular cuáles son los procesos fundamentales mediante los cuales se produce y reproduce la desigualdad en los escenarios rurales de la Argentina, no podemos eludir la discusión sobre la tenencia y el uso de la tierra. En nuestro país, este es un problema de larga data, la gran propiedad territorial ocupó el núcleo central de las discusiones agrarias durante buena parte de nuestra historia y en buena medida ha marcado el carácter periférico y dependiente de la estructura productiva nacional.

Durante el siglo XX se dieron una serie de transformaciones políticas y económicas que implican un proceso de desconcentración parcial de la tierra, que alcanzó su punto más elevado en los años cincuenta. No obstante, a partir de ese momento se inició un nuevo proceso de concentración con

* Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Contacto: vertizpatricio@gmail.com

** Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea (IESAC), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Contacto: rgarciabernado@gmail.com

*** IDEPI-UNPAZ, Investigador del Pro.In.Gra, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Depto. de Economía Política del CCC. Docente UNPAZ, UNDAV y UBA. Contacto: emattos@unpaz.edu.ar

rasgos diferentes a la etapa anterior, que incluso se ha acentuado en las últimas décadas. Ello requiere analizar las principales transformaciones de la estructura socioeconómica de los ámbitos rurales y su conformación actual.

De este modo, el objetivo central de la presente ponencia es abordar la concentración económica en el sector agrario mediante el análisis de las principales transformaciones en el uso de la tierra en Argentina durante el período 1960-2018. Para ello utilizaremos la metodología basada en el índice GINI para los diferentes relevamientos censales del período señalado.

Palabras clave

agroindustria - tierra - concentración

Introducción

La desigualdad en la agricultura es un tema históricamente relevante, que supone un análisis multidimensional y transdisciplinario. Una forma de abordarlo de manera estructural tiene que ver con estudiar la tenencia y el uso de la tierra. Esta ha sido la forma privilegiada de abordar la cuestión debido a la relevancia que la gran propiedad, a veces denominada latifundio, ocupó en los primeros decenios de la república. Si bien la fundación de Argentina está caracterizada por la conformación en términos generales de propiedades extensas, particularmente en sus geografías más productivas y vinculadas al comercio agropecuario, esta radiografía ha sufrido cambios muy relevantes durante los dos siglos de existencia de la nación. En efecto con el hito de la Ley nacional N° 13246 de Arrendamientos Rurales y Aparcerías, de 1948 toma fuerza un proceso de desconcentración parcial de la tierra que redundó en una medianización de la propiedad cuyo impacto puede verificarse hasta la década de los ochenta.

Sin embargo, los cambios estructurales impulsados por la última dictadura militar (1976-1983) signaron un curso distinto para la distribución de la tierra en el agro pampeano que a su vez resultó profundizado por la modernización forzosa de los años noventa, desencadenando un proceso de reestructuración productiva del agro, que fue acompañado de la expulsión de unidades y la concentración del uso y la propiedad de este bien fundamental en el marco de una reestructuración capitalista del sistema agroalimentario a nivel global.

En la actualidad la economía argentina es fuertemente dependiente de los ingresos generados por un conjunto reducido de complejos exportadores donde los complejos agrícolas en particular juegan un rol determinante. Esta situación ha sido un rasgo propio de la economía nacional que en buena medida siempre ha dependido de los ingresos generados por la renta de la tierra para sustentar su entramado productivo industrial.

No obstante, la etapa neoliberal (post 1976) –que conllevó un proceso de desindustrialización y reorganización productiva– solo ha reforzado esta característica. Y si bien la simplificación alcanza tam-

bién a los bienes exportables, siendo los complejos oleaginoso y cerealero los principales generadores de divisas, Argentina cuenta con una gran diversidad de actividades agropecuarias que se encuadran en las diferentes cadenas/complejos agroalimentarios y que nutren la ruralidad del país. Cada uno de estos encadenamientos contiene varios tipos de productos con sus respectivos mercados, ciertos estándares tecnológicos, diferentes unidades de producción y agentes vinculados a su funcionamiento, empresas agrícolas y trabajadores rurales.

Existen en total veintinueve complejos agroalimentarios que abastecen mercados externos, es decir que la orientación exportadora atraviesa prácticamente al conjunto de las actividades agropecuarias de nuestro país. No obstante, existe una marcada diferencia en las proporciones destinadas al mercado externo por cada una de las mismas y su correspondiente peso económico. En algunos casos los volúmenes exportados son pequeños, pero se trata de actividades relevantes en tanto constituyen una parte de la canasta salarial, como la actividad hortícola que, además, conforma un entramado rural característico de los cinturones productivos en la periferia de las ciudades. En otros casos casi la totalidad de la producción se exporta, como sucede con el sector sojero. Existen aún situaciones intermedias como sucede con el complejo lácteo y cárnico (INDEC, 2022). De cualquier modo, medido prácticamente en cualquier dimensión (volumen de producción, hectáreas empleadas, mano de obra asociada directa e indirectamente, divisas por exportación, recaudación, etc.) entre todas las actividades agrícolas resaltan las asociadas al complejo oleaginoso (soja y derivados, girasol, maní, biodiesel y olivícola), que en materia de exportaciones durante el 2021 alcanzó el 33,9% de todo el ingreso, el sector cerealero (maicero, triguero, cebada, arroceros) con un 17,9% y los complejos asociados a los bovinos (carne y cuero bovinos, lácteos) que alcanzaron un 6,1% (INDEC, 2022).

En este trabajo buscaremos el foco de nuestras preocupaciones en las actividades agrícolas extensivas vinculadas a los sectores oleaginoso y cerealero, en primer lugar, por su relevancia en términos económicos. En segundo lugar, este conjunto de actividades presenta importantes similitudes en términos del manejo técnico-productivo, en su ubicación geográfica y también en las dinámicas sociales y económicas que las envuelven, lo cual simplifica la comprensión de los fenómenos estudiados.

En cuanto al recorte geográfico, si bien la dinámica de cambios vinculada con la agricultura extensiva no se circunscribe solo a la región pampeana, incluso en las primeras dos décadas del siglo XXI los cultivos extensivos amplían exponencialmente la superficie ocupada en otras regiones –fenómeno denominado por la bibliografía especializada como *pampeanización* del norte argentino–.¹ En esta oportunidad centraremos nuestro análisis en el corazón productivo del país.

Para ello, abordaremos la evolución del control del uso de la tierra en la región pampeana durante el último tercio del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI en función de caracterizar el fenómeno de la concentración productiva y cuáles son los estratos que comandan dicho proceso.

¹ Este proceso impactó directamente sobre las estructuras productivas de algunas economías regionales, como, por ejemplo, el cultivo de algodón, y en particular sobre ecosistemas naturales o tierras destinadas a otro tipo de usos con graves consecuencias sociales, culturales y ambientales (Domínguez, 2009; Ortega, 2017).

En esta ponencia exploramos la cuestión de la desigualdad de acceso a la tierra en la actualidad en tres apartados. En el primero retomamos algunas discusiones sobre la propiedad de la tierra en Argentina y la apropiación de la renta agraria. En el segundo apartado abordamos la concentración económica en el sector agrario mediante el análisis de las principales transformaciones en el uso de la tierra en la región pampeana durante el período 1960-2018, mediante el índice de GINI.

Por último, en el apartado de las reflexiones finales, retomamos algunas discusiones sobre la concentración de la tierra y planteamos una serie de interrogantes sobre sus implicancias económicas, políticas y sociales.

La propiedad y el control del uso de la tierra

En Argentina, como en buena parte de la región, la concentración de la tierra ha ocupado el núcleo central de los debates agrarios durante buena parte de nuestra historia. En forma paralela al genocidio, desplazamiento y expropiación de las comunidades originarias, el territorio añadido primero a la colonia y luego al joven Estado nación fue repartido entre grupos selectos pertenecientes a las castas de funcionarios, militares y fracciones del capital comercial porteño, que pasaron a conformar el núcleo de las clases dominantes locales. De este modo, el latifundio y la gran propiedad territorial han sido un rasgo central desde los albores del período colonial en el Río de La Plata y en buena medida han marcado el rumbo del desarrollo nacional (Azcuy Ameghino, 1995; Basualdo y Arceo, 2005; Pierri, 2014; Burgos, 2016).

No obstante, durante el siglo XX se dieron una serie de transformaciones políticas y económicas –como los diferentes proyectos de colonización durante los años 30 y durante el primer gobierno peronista; el congelamiento en el precio de los arrendamientos; etc.– que implicaron un proceso de desconcentración parcial de la tierra, que alcanzó su punto más elevado a mediados de siglo (Barsky y Gelman, 2005). A partir de ese momento se inició un nuevo proceso de concentración con rasgos diferentes a la etapa anterior, que incluso se ha acentuado en las últimas décadas tal como veremos en el próximo apartado, dando lugar al surgimiento y consolidación de novedosas formas de organización de la producción y el negocio agrario (Balsa, 2017; Gras y Sosa Barrotti, 2013; Pierri, 2014; Burgos, Mattos y Medina, 2014; Burgos, 2016).

La aparición de estos nuevos y/o “renovados” agentes económicos no implica que debemos olvidar el rol de la cúpula terrateniente y su vigencia en el agro argentino. Si bien es cierto que las diversas reestructuraciones del complejo agrario de nuestro país han impactado sobre las viejas familias de la oligarquía ganadera, las cuales ya no cuentan con el poder económico y político que ostentaban a inicios del siglo XX, parte de ellas mantienen aún el control de considerables porciones de tierra. Se puede mencionar, entre otras, a la familia Gómez Alzaga dueños de 60.000 hectáreas o los Anchorena con 40.000 hectáreas en propiedad aún en el siglo XXI.

Además de los vestigios de aquellas familias patricias, han surgido en las últimas décadas una serie de nuevos terratenientes provenientes de otros rubros de la economía, como, por ejemplo, la firma CRESUD del empresario Eduardo Elsztain, que maneja un portafolio de aproximadamente 800.000 hectáreas en Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil;² o el caso de Adecoagro, con 246.000 hectáreas en propiedad. Ambas compañías integran el grupo de “megaempresas”, como suele denominarse a un conjunto de empresas agrícolas que explotan directa o indirectamente grandes proporciones de tierra.

En el panorama actual del agro argentino, aún conviven terratenientes tradicionales junto con grandes grupos propietarios de más reciente emergencia, que conforman la cúpula de la gran propiedad agraria en nuestro país. Entre los más destacados podemos mencionar el siguiente listado: Bunge & Born, Agronor JC S.A., Grupo Bemberg, Grupo Werthein, Loma Negra (Amalia Lacroze de Fortabat), Ingenio Ledesma (familia Blaquier), Liag Argentina S.A., UNITEC AGRO (Eduardo Eurnekian), grupo Pérez Companc, Bulgheroni, junto a los casos mencionados en los párrafos anteriores.

Para tomar dimensión real sobre la magnitud de ingresos vinculados a la propiedad de la tierra en la Argentina contemporánea, podemos ver que la renta agraria generada a partir de las principales actividades agrícolas –y apropiada por los sectores terratenientes– durante el período 2003-2018 fue del orden de los US\$ 9.000 millones anuales en promedio (García Bernado, 2020). En determinados años, en los cuales los precios de los productos agrícolas fueron muy elevados en términos internacionales, la magnitud de la renta agraria se ubicó por encima de los US\$ 13.000 millones, con un pico máximo de todo el período en el año 2013 con un valor superior a los US\$ 15.000 millones. Si le agregamos los montos correspondientes a las hectáreas destinadas a la producción ganadera –carne, leche y ganados menores– y el resto de las actividades agrícolas y forestales, la renta total supera holgadamente los US\$ 10.000 millones anuales (Azcuy Ameghino, 2016).

Más allá de no existir fuentes confiables respecto a los registros de propiedades rurales a nivel nacional, en base a una serie de investigaciones y diversas fuentes de información, Azcuy Ameghino (2005) formula la hipótesis de que alrededor de un 10% de los propietarios controla aproximadamente la mitad de la superficie en explotación, lo que determinaría que dicha fracción terrateniente –alrededor de veinte mil propietarios– perciba anualmente alrededor de 5.000 millones de dólares en concepto de renta de la tierra. Esto equivale a un ingreso per cápita para estos terratenientes de 20.800 dólares mensuales, mientras que el salario mensual de un trabajador agrícola –mecánico tractorista– alcanza actualmente los \$70.700 (600 dólares).³

A su vez, la tendencia a la valorización de los inmuebles rurales –acentuada a partir de los primeros años del siglo XXI– implica que sea prácticamente imposible la capitalización en tierras a partir de

2 Corresponde aclarar que la firma CRESUD centra su actividad en el desarrollo de emprendimientos rurales inmobiliarios, dedicándose a la adquisición y acondicionamiento de establecimientos para su posterior venta o puesta en alquiler. Ello requiere una discusión sobre si efectivamente puede ser considerado en tanto capital agrario.

3 Tomamos los datos de la última actualización de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario para el período abril-julio del 2022, que fija la remuneración mínima para un mecánico tractorista en \$70.703,14 mensuales. Fuente: Resolución 11/2022 CNTA. Recuperado de <https://www.ignacionline.com.ar/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-11-22-CNTA-remuneraciones-agrarios-2022.pdf> (visitado el 19 de mayo de 2022).

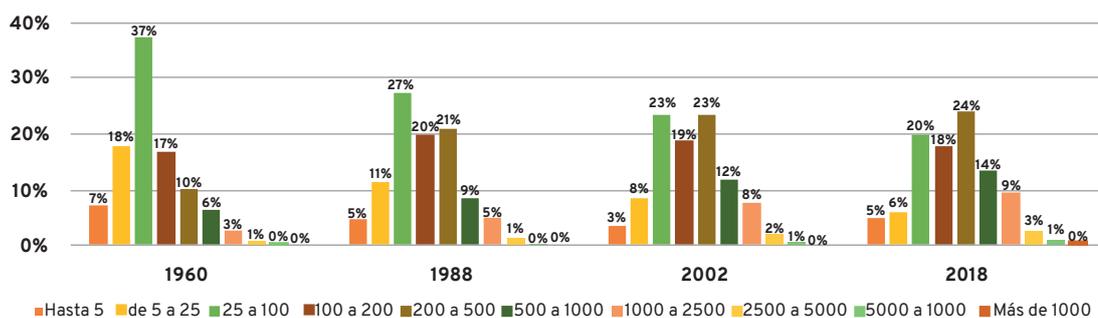
las ganancias obtenidas en los diferentes rubros agropecuarios. En general, quienes logran invertir en tierras son sectores extraagrarios, grandes grupos económicos con una diversificación de rubros, o aquellos estratos de la cúpula del capital agrario. De este modo, el acceso a la propiedad de la tierra se ha convertido en una barrera infranqueable para la mayoría de los sectores de la producción agraria, en particular vinculados a la producción familiar, campesina e indígena, pero también para buena parte de la pequeña y mediana producción capitalista. Situación que también presiona sobre el acceso a los lotes vía arrendamientos para dichos sectores, que deben desembolsar un volumen de capital cada vez mayor para cubrir los costos productivos, entre ellos los elevados cánones de alquiler de la tierra, situación que empuja al quebranto a la pequeña producción.

La concentración en el uso de la tierra representa una de las principales tendencias que atraviesan los escenarios rurales de nuestro país durante los últimos 30 años. En efecto, el último censo arroja una superficie explotada bajo formas no propietarias (arrendamiento, aparcería, comodato, etc.), que alcanzó el 40% de la provincia de Buenos Aires, el 43% de Santa Fe y el 45% de Córdoba, dando cuenta de lo extendido del fenómeno de la concentración del uso por la vía del alquiler.

Respecto de las superficies productivas, en las últimas décadas se dio doble fenómeno de reducción de unidades totales e incremento del tamaño medio por unidad. En este sentido, en lo que va del nuevo milenio dejaron la producción 83.870 explotaciones agropecuarias (EAP), la cuarta parte de los establecimientos del país. No obstante, el fenómeno se desarrolla con fuerza desde los años noventa: en los últimos treinta años la dinámica del capitalismo agrario expulsó más del 40% de las EAP. El correlato de esta tendencia implica la acentuación de la centralización de la tierra en pocas manos, por la vía de la propiedad o por la vía del uso. De acuerdo con los datos arrojados por el CNA 2018, en Argentina las EAP mayores a las 10.000 hectáreas –el 1% del total– controlan el 35% de la tierra, mientras que las unidades menores a las 100 hectáreas, que representan el 55% de la totalidad, manejan solo el 2% de la tierra.

El gráfico 1 señala la evolución de las EAP por rango de superficie en dicha región durante el período 1960-2018 en el corazón productivo del país:

Gráfico 1. EAPS (%) por rango de superficie (ha) según censos nacionales. Región pampeana.



Fuente: García Bernado (2022).

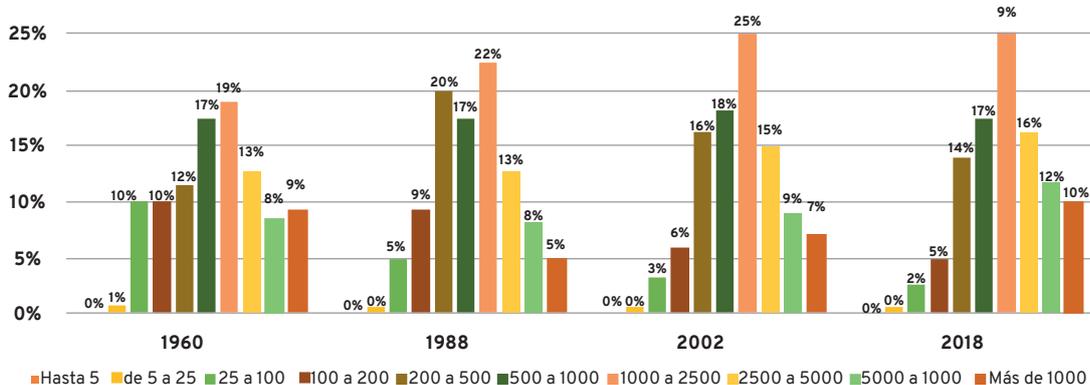
Tal como ilustra el gráfico, a medida que avanza la serie el grueso de explotaciones de la región pampeana se desplaza desde los estratos inferiores a los estratos medios y medios-altos. En 1960 el 79% del universo de unidades pertenecía a los estratos inferiores a las 200 ha, mientras que en el último relevamiento censal dichos estratos no alcanzan a representar a la mitad de las EAP totales.

Algunos estudios abordan el fenómeno a partir del análisis de las explotaciones de mayor tamaño y sus ventajas vinculadas a las economías de escala (Fernández, 2017). Mediante ahorros significativos en el precio de los insumos (Posada y Martínez de Ibarreta, 1998), mejoras en el precio de venta de sus producciones y licuación de costos fijos, estas unidades obtienen mayores niveles de rentabilidad. Ello los coloca en una mejor posición en la competencia por el acceso a los mejores lotes productivos, pudiendo pagar alquileres más elevados. Asimismo, el acceso a diversas fuentes de financiamiento en algunas situaciones les permite controlar extensas superficies productivas (Fernández, 2018).

Otro factor que contribuye con la tendencia señalada consiste en los incrementos paulatinos en el volumen de capital necesario para sostener el proceso de acumulación (García Bernado, 2022). Al respecto, el aumento en los volúmenes de capital mínimos para sostener cada campaña agrícola y su efecto marginalizante sobre un conjunto de capitales de menor escala adquiere un lugar preponderante entre los argumentos que explican la concentración agraria. Se trata de la mayor presión económica al interior del entramado productivo que afecta a la gran masa de las unidades en actividad al interior de la rama.

En un trabajo recientemente publicado (García Bernado, 2022) se analizó la evolución de la estructura agraria para la región pampeana durante el período 1960-2018. En primer lugar, se verifica la creciente pérdida de relevancia de los estratos inferiores, menores a las 25 hectáreas, en beneficio del rango de unidades pequeñas a medianas en un primer momento –de las 100 ha a las 500 ha– que concentraron el grueso de los casos hasta el año 2002. A partir de entonces, la consolidación de los grados medios involucra también superficies mayores (de 2.500 ha a 5.000 ha).

Gráfico 2. Superficie controlada (%) por rango de superficie (ha) según censos nacionales. Región pampeana.



Fuente: García Bernado (2022).

Estos datos validan la tesis de la concentración de los intermedios (Barsky y Gelman, 2009; Barsky, Pucciarelli y Barsky, 1997) que ocurre en el marco de la liquidación de las unidades ubicadas en los extremos inferiores. Corresponde agregar que los “nuevos intermedios” son absolutamente más grandes que los estratos medios de los relevamientos anteriores.

Al respecto, la cantidad de unidades en las categorías de entre 200 y 2.500 hectáreas fue aumentando de manera paulatina representando el 35% en 1988, el 43% en 2002 y el 47% en 2018. No obstante, fueron perdiendo peso relativo en términos del área controlada: pasaron de expresar el 59% de la superficie en 1988 y también en 2002, a expresar el 54% de la superficie bajo explotación en 2018. En definitiva, siguen siendo una abrumadora mayoría, pero han cedido control de tierras a los estratos superiores –de más de 2.500 hectáreas–, que pasaron de expresar el 32% de la superficie en 2002 al 38% en 2018 (García Bernado, 2022).

Las explotaciones agrarias muy grandes que superan las 20.000 hectáreas, no son el actor económico más relevante de la producción agropampeana. A pesar de la disminución paulatina de las unidades totales, apenas superaron las cincuenta unidades en 2018. Sin embargo, en términos de superficie controlada, su peso se ha incrementado a lo largo del tiempo: en dicho relevamiento explicaron el 4% de la totalidad de hectáreas bajo producción en el corazón productivo del país (CNA 2018).⁴

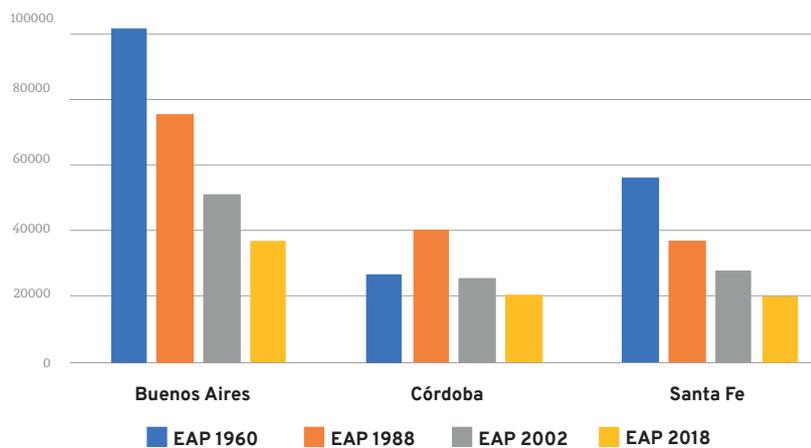
En síntesis, el movimiento fundamental del proceso de concentración y centralización en el uso de la tierra se encuentra en las categorías intermedias que conforman un universo de pocas explotaciones de gran tamaño que controlan la mayoría de la superficie bajo producción. Al tomar las unidades mayores a 1.000 hectáreas, las mismas pasaron de contabilizar la mitad de las hectáreas totales a casi dos tercios (63%) en el último relevamiento (CNA, 2018). Otro contrapunto para referenciarse, además de la EAP, son el uso de la tierra según la producción y su peso en la estructura de exportación (Burgos, Mattos, Medina, 2014; Mattos, 2009, 2012, 2013, 2014a, 2014b) según el nivel de divisas que genera por sector, es un debate más amplio a este trabajo pero que tiene vigencia dado el uso de los recursos para los progresos que disminuyan las dependencias (financiera, comercial y tecnológica) en la periferia.

Por ello, el aumento de escala en las actividades agropecuarias implica el control de mayores superficies de tierra por cada unidad económica, es decir que requiere expandirse sobre un bien natural finito no reproducible. No obstante, el fenómeno de eliminación de capitales producto de la competencia, tendencia inherente en el modo de producción del capital, adquiere una particularidad en la rama agropecuaria. Las unidades que se expanden necesitan el terreno libre para su ampliación de escala, requieren el desplazamiento previo de otras unidades que cedan sus tierras. El mecanismo por el cual este proceso se realiza allí donde las relaciones de producción capitalistas adquieren un carácter pleno o suficiente es la competencia por el acceso a los lotes productivos mediante la posibilidad de pagar precios más elevados por el arrendamiento de los mismos. A la vez, dicha dinámica robustece a los

4 A nivel nacional –producto de las megaproducciones que caracterizan a otro tipo de cultivos industriales, forestales y la actividad ganadera patagónica– el peso de estas unidades sobre la superficie productiva fue del 22% del total en 2018 (CNA 2018).

sectores terratenientes clásicos y da luz a un sector de “minirrentistas” que ya no pueden producir por los costos crecientes y optan por dar en arriendo porciones de tierra económicamente inviables dadas ciertas condiciones históricas.

Gráfico 3. Evolución de la cantidad de explotaciones agropecuarias (EAP) en la región pampeana durante el período 1960-2018.



Fuente: elaboración propia en base a múltiples CNAs.

La liquidación de unidades económicas atraviesa a la región pampeana en su conjunto. De las 184.613 unidades presentes en el inicio de la serie lograron subsistir menos de la mitad (77.345 EAP). El proceso de liquidación en el período señalado involucró a 107.268 unidades económicas, casi el 60% del universo de EAP presentes en los años sesenta (Gráfico 3). Más allá de los impactos productivos y económicos que puede generar el incremento en los niveles de concentración económica en las actividades agropecuarias, las implicancias del fenómeno respecto a la pérdida de densidad agraria son aún más relevantes. El debilitamiento de los tejidos sociales en los territorios producto de la concentración en menos manos es un elemento fundamental de la creciente desruralización.

El accionar estatal y la desigualdad en la distribución del uso de la tierra

Con el mapa general que hemos trazado podemos entrever el aumento de la desigualdad en la producción agrícola como subproducto de la concentración de la producción. El índice de Gini tal como se ha hecho en una extensa cantidad de investigaciones en diferentes puntos del planeta (CEPAL, 2004; Banco Mundial, 2004; OXFAM, 2016; GRAIN, 2014; Kay, 2012; Del Pilar Rodríguez y Cepeda Cuervo, 2011; Molinas Vega, 2000; Cuesta y otros, 2017) es otro tipo de apoyatura. En la mayoría de los casos, sin embargo, el Gini no expresa del todo bien el proceso de concentración, puesto que

su base no cuenta con los casos expulsados de la actividad (Fernández, 2019). Por ello, conviene hacer ajustes al cálculo cuando se lo aplica a la actividad agraria.

Tabla 1. Desigualdad en la distribución del uso de la tierra en la región pampeana (1960-2018) mediante el Índice GINI.⁵

Año / Provincia	Buenos Aires	Cordoba	Santa Fe
1960	0,73	0,57	0,7
1988	0,68 / 0,76	0,62 / 0,62	0,67 / 0,78
2002	0,67 / 0,77	0,63 / 0,77	0,63 / 0,75
2018	0,68 / 0,77	0,66 / 0,72	0,68 / 0,77

Fuente: elaboración propia en base a múltiples CNA.

Tal como ilustra la tabla 1, la provincia de Buenos Aires mantuvo niveles elevados de desigualdad durante todo el período analizado, aunque podría identificarse el efecto de la redistribución forzosa de tierra que implicó el congelamiento de los arriendos por un período mayor a veinte años. No obstante, al incorporar las unidades liquidadas este efecto se demuestra ilusorio y puede verse que en realidad hay una cierta estabilidad pero en valores altamente desiguales de acceso a la tierra. Para el caso cordobés el salto entre 1988 y 2002 es muy marcado cuando contabilizamos las unidades que salieron fuera de actividad, pasando de 0,62 a 0,77 y luego retrocediendo a 0,72 para el año 2018. En el caso de Santa Fe, con elevados valores del índice en el inicio de la serie (1960), se produce una disminución hacia los relevamientos censales intermedios (en 1988 en la metodología convencional y en 2002 incorporando las unidades liquidadas) y un marcado aumento de la desigualdad en el período 2002-2020. La evolución del índice Gini en general refleja la profundización en el proceso de concentración y centralización productiva en el agro pampeano como resultado de la expulsión de unidades productiva y la creciente desigualdad en la distribución del uso de tierras que, si bien era elevada en algunos casos al inicio de la serie, se acentúa en las últimas décadas, con el caso excepcional de Córdoba.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI hubo un cambio de orientación política gubernamental, primero bajo la gestión de Eduardo Duhalde (2002-2003) y luego con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015). Entre las acciones estatales más relevantes del período en materia de política agraria podemos mencionar la aplicación de derechos a la exportación para los principales productos agropecuarios; los acuerdos de congelamiento de precios de los productos destinados al consumo interno; la implementación de registros de operaciones de

⁵ Los valores de la izquierda en cada celda corresponden a la utilización de la metodología convencional del cálculo del índice de Gini, mientras que los valores de la derecha incorporan los ajustes metodológicos propuestos en el trabajo de Fernández (2019).

exportación (ROE); los reintegros a las exportaciones de algunos productos específicos; la asignación de compensaciones y subsidios; el impulso de las mesas de diálogo o instancias de concertación sectorial; la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) en pos de atender las problemáticas de los estratos de la pequeña producción. En 2003, la suspensión de los remates judiciales de los inmuebles rurales y posterior refinanciación de pasivos de las empresas del agro salvó del desalojo judicial a cientos de productores que enfrentaron el quebranto producto de la “modernización forzosa” y las precarias condiciones económicas para la producción agraria durante los gobiernos de Menem y De la Rúa. El caso del movimiento de “Mujeres agropecuarias en lucha” es emblemático en este sentido.

Por otra parte, si bien hubo algunos intentos de intervención estatal mediante ciertas acciones específicas en materia de regulación de mercados y políticas impositivas, estas medidas no alteraron de modo significativo la orientación general que asume el sector agrario luego de la liberación de las fuerzas productivas acontecida a fines del siglo anterior. De hecho, la etapa 2002-2018 es de gran concentración económica a pesar de no estar cernida por un proceso de crisis agropecuaria. La producción que se había concentrado producto de las crisis agrarias de los años ochenta y noventa continuó concentrándose en épocas de bonanza.

En el caso del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se implementaron una serie de medidas directamente orientadas a beneficiar al capital agrario y los terratenientes. Este gobierno, que hizo bandera de la representación política de “el campo” –como si se tratase de un sector homogéneo con intereses comunes– se desvivió en gestos hacia el sector. La designación de dirigentes patronales como Buryaile y Etcheverhe al frente de la oficina estatal más relevante para el mundo agropecuario es un claro ejemplo de ello. Asimismo, el cambio de nombre del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca por Ministerio de Agroindustria también va en el mismo sentido. No obstante, en el marco general no debió hacer grandes reformas, puesto que sostuvo la estructura jurídica que favorece la regulación netamente mercantil de la actividad productiva y que ha trascendido todos los gobiernos desde los años noventa.

Acorde a su conformación política, el gobierno de CAMBIEMOS optó por profundizar medidas liberalizadoras favorables a la agroindustria como la liberación de la obligación de liquidar divisas en el Mercado Único y Libre de Cambio para el sector agroexportador, la eliminación de los ROE, la quita de retenciones a los principales cultivos –con la importante excepción del complejo sojero y los cueros–, la puesta en juego de algunos mecanismos redistributivos de extraña pertinencia como la devolución de retenciones a los productores sojeros del norte del país. No obstante, ni siquiera pudo ser totalmente coherente con su intento de favorecer a los empresarios agrícolas y terratenientes que, en tanto actores políticos, ya no tienen la relevancia que los puso dentro de la alianza gobernante de sucesivos gobiernos argentinos del siglo XIX y XX, la mayoría de ellos de facto. El gobierno de Macri debió reinstalar el esquema retenciones que había prometido eliminar poco menos de 20 meses después de haberlo reducido. Esto fue consecuencia de la decisión del gobierno de favorecer a otro sector capitalista, el financiero, por sobre cualquier otro.

Reflexiones finales

La desigualdad en el sistema agroalimentario argentino, tanto en lo que hace a la propiedad de la tierra, como a su uso, se ha incrementado en los últimos 30 años. Esta situación, si bien no difiere de lo que sucede en otros países de la región, plantea algunos interrogantes que son centrales para pensar políticamente las desigualdades que se hacen presentes en el terreno económico.

Un primer punto para destacar es que, si bien la concentración de la tierra ya era elevada en los inicios de la serie histórica analizada, luego de atravesar un período de desconcentración, reaparece una tendencia hacia mayores niveles de concentración (en el último periodo intercensal). Siempre respetando la naturaleza del sector agrario que pone trabas al pleno desarrollo de las fuerzas del mercado y, por lo tanto, limita la capacidad de concentración económica del sector, sobre todo cuando se lo compara con otras ramas de la economía. No obstante, el proceso concentrador se abre paso a través de estos obstáculos, indicando que, a la larga y a este ritmo, se volverá a unidades económicas agrarias muy concentradas, como las *megafarms* como estructura productiva principal del agro pampeano.

Un segundo punto relevante para analizar se refiere al proceso de disminución de la población rural directamente asociado a las transformaciones señaladas. Si bien Argentina es uno de los países que más tempranamente se urbanizó del continente, mientras que en 1991 mantenía un 13,4% de población rural, en 2010 ese porcentaje había descendido a 9,1%. La desigualdad en la propiedad y el control de la tierra induce un patrón de ocupación del espacio que concentra la población en las ciudades, tanto en los grandes centros urbanos como en las ciudades intermedias (las que más han crecido en este periodo). La mecanización de los trabajos culturales del agro pampeano, lejos de producir una estructura más rica en actores económicos y sociales, produce una expulsión de fuerza de trabajo agrícola típica de la modernización capitalista.

En tercer lugar, es importante también remarcar que la desigualdad en la propiedad y el uso de la tierra es la base de otras desigualdades en el sistema agroalimentario. No solo porque es el recurso que permite mayores niveles de recapitalización (vía apropiación de renta del suelo), sino porque permite acceder a otros recursos centrales para la producción agropecuaria, como lo es el agua u otros servicios ambientales (lo que se investiga actualmente como *water grabbing* o *green grabbing*).

Si bien signó la realidad política del país en el siglo XIX y en parte del XX, la representación política directa de los intereses de la burguesía agraria y los terratenientes parece compleja en el siglo XXI. Aun así, el sostenimiento de un marco regulatorio caracterizado por el *laissez faire* con la que opera el sistema agroalimentario nacional, oculta que la única política económica que se discute públicamente de manera regular es la alícuota de retenciones a un puñado de granos y subproductos agrícolas. El antiestatismo ideológico que predomina en el sentido común del sector hace aún más difícil plantear medidas radicales como la redistribución de la tierra. A pesar de esto, organizaciones de productores vinculados principalmente a cadenas de comercialización locales y alimentos de mesa han crecido y ganado poder y visibilidad. Ellas son quienes plantean valientemente la necesidad de establecer políticas regulatorias a nuestro sistema agroalimentario que favorezcan una verdadera ruralidad.

Bibliografía

- Azcuy Ameghino, E. (1995). *El latifundio y la gran propiedad colonial rioplatense*. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro.
- Azcuy Ameghino, E. (2° semestre de 2016). La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas. *RIEA*, 45.
- Banco Mundial (2004). Colombia: una política de tierras en transición. *Documento CEDE*, 29.
- Balsa, J. (2017). Subjetividades subordinadas en la agricultura pampeana: procesos de concentración, recursos productivos y sujetos agrarios. En G. de Martinelli y M. Moreno (comps.). *Cuestión agraria y agronegocios en la región pampeana. Tensiones en torno a la imposición de un modelo concentrador* (pp. 197-221). Bernal: UNQui.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barsky, O.; Pucciarelli, A. y Barsky, A. (1997). *El agro pampeano. El fin de un periodo*. Buenos Aires: FLACSO.
- Basualdo, E. y Arceo, N. (2005). Incidencia y características productivas de los grandes terratenientes bonaerenses durante la vigencia del régimen de la Convertibilidad. *Desarrollo Económico*, 45(177), 75-97.
- Burgos, M.; Mattos, E. y Media, A. (noviembre de 2014). La soja en Argentina (1990-2013). Cambios en la cadena de valor y nueva articulación de los actores sociales. *Documentos de trabajo*, 63, IADE. Recuperado de <https://www.iade.org.ar/noticias/la-soja-en-argentina-1990-2013-cambios-en-la-cadena-de-valor-y-nueva-articulacion-de-los>
- CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago: CEPAL.
- Cuesta, J.; Díaz, J.; Gallego, F.; González, F. y Marshall, G. (2017). La reforma agraria chilena: hechos estilizados a la luz de una nueva base de datos. *Estudios Públicos*, 146, 7-48.
- Del Pilar Rodríguez, D. y Cepeda Cuervo, E. (2011). Concentración de la tierra en Colombia. *Comunicaciones en Estadística*, 4(1), 29-42.
- Domínguez, D. (2009). *La lucha por la tierra en Argentina en los albores del Siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires. Mimeo.
- FAO (2008). *FAO Statistical Yearbook 2007/2008*. Roma: FAO.
- Fernández, D. A. (2019). Midiendo la desigualdad en la distribución de la superficie productiva pampeana (1988-2002). *Geograficando*, 15(1), 1-14.
- Fernández, D. (2018). *El desierto verde. Sobre el proceso de concentración en la agricultura pampeana*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Fernández, D. (2017). ¿“Empresas red” en la agricultura pampeana? Un enfoque inadecuado. *Revista interdisciplinaria de estudios agrarios*, 44, 5-38.
- García Bernado, R. (2022). Volúmenes de capital como factor determinante de la concentración económica en el agro pampeano (2002-2018). *Realidad Económica*, 52(345), 63-90.

- García Bernado, R. (2020). *Transformaciones estructurales, concentración y centralización de capital en la cadena productiva de cultivos extensivos (1996-2018): de la heterogeneización a la homogenización*. Tesis doctoral. UNQui. Bernal.
- GRAIN (2014). Hambrientos de tierra-Base de datos. Recuperado de <https://www.grain.org/>
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). Los pilares del modelo agrobusiness y sus estilos empresariales. En C. Gras y V. Hernández (coords.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 17-46). Buenos Aires: Biblos.
- Gras, C. y Sosa Varrotti, A. (2013). El modelo de negocios de las principales megaempresas agropecuarias. En C. Gras y V. Hernández (coords.), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 215-236). Buenos Aires: Biblos.
- Kautsky, K. (1899/2002). *La cuestión agraria. Análisis de las tendencias de la agricultura moderna y de la política agraria de la socialdemocracia*. México: Siglo XXI Editores.
- Kay, C. (2012). Visión de la Concentración de la Tierra en América Latina. En ISS Staff Group 4: *Rural Development, Environment and Population*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/1765/39068>
- Mann, S. y Dickinson, J. (1978). Obstacles to the development of a capitalist agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, 5(4), 466-481.
- Mattos, E. (2009). *Crecimiento Económico y Sector Agropecuario (1991-2007)*. Trabajo presentado en el Primer Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina. I Congreso Anual 2009 “Oportunidades y obstáculos para el desarrollo de la Argentina. Lecciones de la pos-convertibilidad”.
- Mattos, E. (2011). *Reflexiones sobre la renta agraria 2002-2010 su apropiación, distribución y su “hegemonía”*. Económica Política. Ponencia presentada en el Congreso de AEDA (2011).
- Mattos, E. (enero/agosto de 2012). Tierra y Libertad... de mercado: sojización y apuntes para comprender el conflicto de la 125. *La revista del CCC* [en línea], 14/15. Actualizado: 2012-09-07 [citado 2014-04-09]. Recuperado de <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/328/> ISSN 1851-3263
- Mattos, E. (19-20 de septiembre de 2013). *El sujeto hegemónico agrario en la Argentina 2002-2012*. Documento presentado en la conferencia Comercio agrícola y América Latina: Cuestiones, controversias y perspectivas. FLACSO Buenos Aires. Recuperado de <http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/11/MattosErnesto.pdf>
- Mattos, E. (2014a). El sujeto agrícola y su “hegemonía” en la Argentina (2002-2012). *Revista Puentes*, ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). Comercio agrícola: oportunidades para el desarrollo sostenible, 15(1). Recuperado de <http://ictsd.org/downloads/puentes/puentes15-1.pdf>
- Mattos, E. (2014b). Las características del sujeto agrario hegemónico en la Argentina 2002- 2012. En J. Pierri (ed.), *Producción y comercio de granos 1980-2012. Políticas Públicas, grandes empresas y dependencia*. Buenos Aires: Biblos.
- Mattos, E. (2016). Estructura productiva y sujeto hegemónico: el caso agrícola en Argentina. En M. Burgos (coord.), *La Soja entre el monocultivo y las necesidades de divisas* (pp. 125-154). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Molinas Vega, J. (2000). El mercado de tierras rurales en Paraguay. *CEPAL, Serie Desarrollo Productivo*, 77, 1-59.

- Murmis, M. y Murmis, M. R. (2012). El caso de Argentina. En F. Soto Baquero y S. Gómez (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 15-57). Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Ortega, L. E. (2017). *Estrategia y estructura empresarial en la expansión de la soja hacia el norte argentino* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.
- OXFAM (30 de noviembre de 2016). Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina. *Informes y Publicaciones*. Oxford: OXFAM GB.
- Posada, M. y Martínez de Ibarreta, M. (1998). Capital financiero y producción agrícola: Los pools de siembra en la región pampeana. *Realidad económica*, 153, 12-135.

Fuentes y documentos utilizados

- INDEC (1960). Censo Nacional Agropecuario 1960.
- INDEC (1988). Censo Nacional Agropecuario 1988.
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002.
- INDEC (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018.
- INDEC (2022). Complejos exportadores. Comercio exterior. Volumen 6, N°4. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_22BE7DF71128.pdf consultado el 20 de abril de 2022.

Las empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras frente a la crisis energética argentina

La Cooperativa Madygraf ofrece una respuesta*



*Emiliano Consoli y Natalia Stein***

Resumen

El presente trabajo describe la búsqueda de respuestas estratégicas por parte de una empresa recuperada por sus trabajadores y trabajadoras, ante una situación adversa en relación con la disponibilidad y costo de la energía, lo que se enmarca en un contexto económico y ambiental desfavorable, tanto a nivel nacional como regional y global. La experiencia de la Cooperativa de Trabajo Madygraf Ltda., comprometida con un trabajo de reconversión productiva que incluye la gestión de sus consumos para alcanzar mayor eficiencia energética, nos permite reflexionar sobre su posible y necesaria replicación a gran escala. Con el objetivo de profundizar dicho proceso, se puso en marcha un proyecto de vinculación y transferencia tecnológica con la Universidad Nacional de José C. Paz, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires. Además de los resultados que estas acciones están mostrando, con efectos directos en la estructura de costos de la cooperativa y con un impacto

* Este trabajo se realiza en el marco del Proyecto PNUD N° Arg/16/024 con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires, con asiento en el Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI), de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

** Emiliano Consoli y Natalia Stein, docentes de la Carrera de Administración del DEPIT de la UNPAZ e investigadores del IDEPI de la UNPAZ.

ambiental evidente, encontramos que los vínculos generados en esta experiencia contribuyen a fortalecer las redes de vinculación entre universidades y empresas locales. Partiendo de la concepción de los sistemas nacionales de innovación, reconocemos la importancia de las vinculaciones y de la constitución de redes para el fortalecimiento del entramado productivo. Con esa perspectiva, el proyecto ha comenzado a desplegar articulaciones con otras empresas recuperadas, cooperativas y pymes que se inician en la gestión energética. El desafío será lograr que el ejemplo que representa esta experiencia, mostrando que es posible que una empresa recuperada o cooperativa innove en procesos de este tipo, tenga un efecto multiplicador en el marco de una red de aprendizaje.

Palabras clave

empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras - sistemas de gestión de energía - eficiencia energética

Introducción

El presente trabajo describe la búsqueda de respuestas estratégicas por parte de una empresa recuperada por sus trabajadores y trabajadoras, ante una situación adversa en relación con la disponibilidad y costo de la energía. Esto se enmarca en un contexto desfavorable tanto a nivel nacional como regional y global, que incluye dos dimensiones. En primer lugar, una dimensión económica denota una dinámica geopolítica donde las relaciones con los países exportadores de energía determinan las posibilidades y costos de acceso para un país como Argentina. A su vez, la restricción externa en la disponibilidad de divisas incide en dichos márgenes de acción, sumado al retraso en el despliegue de la infraestructura necesaria para alcanzar la autosuficiencia. En segundo lugar, una dimensión ambiental se manifiesta en la tendencia mundial hacia la administración responsable de las fuentes y formas de producción de energía, evidenciándose en todo el mundo debates sobre la preferencia por la energía nuclear en oposición a los combustibles fósiles, por ejemplo, o, en un marco más amplio, la discusión planteada como “ambientalismo versus desarrollo”. En este sentido, sí existe acuerdo sobre la necesidad de reducir el consumo energético y, en consecuencia, las emisiones de CO₂, que tienen probados efectos sobre el ambiente y el bienestar actual y futuro de la humanidad.

En este contexto general, resulta oportuno describir un caso concreto de buenas prácticas energéticas, puesto que nos permite reflexionar sobre su posible y necesaria replicación a gran escala. La Cooperativa de Trabajo Madygraf Ltda. inició hace algunos años un trabajo de reconversión productiva que incluye la gestión de sus consumos para alcanzar mayor eficiencia energética. Con el objetivo de profundizar dicho proceso, se puso en marcha un proyecto de vinculación y transferencia tecnológica con la Universidad Nacional de José C. Paz, radicado en su Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación, e impulsado por docentes del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica junto con la Dirección de Vinculación Tecnológica, dependiente de la Se-

cretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad. Su financiamiento proviene del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires, en su convocatoria Vinculación y Transferencia Tecnológica para la Transformación Digital.

Antecedentes

El equipo universitario participante venía trabajando junto a cooperativas, empresas recuperadas por sus trabajadores y trabajadoras (ERT), y experiencias autogestivas de la Economía Popular, Social y Solidaria. Se entiende por ERT al proceso social y económico que presupone la existencia de una organización privada funcionando bajo el molde tradicional típicamente capitalista y donde, tras la quiebra, vaciamiento o inviabilidad, sus trabajadores y trabajadoras toman la dirección poniéndola en marcha nuevamente bajo formas autogestionarias (Ruggeri, 2014). Desde su reforma en 2011, la Ley de Quiebras contempla en estos casos la conformación de una cooperativa de trabajo, para sostener la continuidad laboral. Actualmente el Registro Nacional de Empresas Recuperadas contabiliza 435 unidades productivas en todo el territorio nacional, sostenidas por 15.325 trabajadores y trabajadoras (INAES, 2022).

Con una motivación surgida al ver el fuerte protagonismo que la Comisión de Mujeres había conquistado en Madygraf durante y después del proceso de recuperación, integrantes del equipo –en ese entonces desde otra universidad– habían estudiado las dinámicas de poder atravesadas por el género en las ERT de la Ciudad de Buenos Aires (Consoli, Oliverio y Stein, 2018; Báez, Consoli y Navarro Brandán, 2018). Posteriormente, estudiaron el impacto que las políticas implementadas por el gobierno entre 2016 y 2019 ejercían sobre el universo de las ERT y sobre Madygraf en particular. En aquel trabajo se describía el declive en la producción de la cooperativa, y se destacaba cómo eso conllevaba un menor consumo eléctrico, pero paradójicamente los costos de dicho consumo se disparaban debido a la desregulación de las tarifas. Al mismo tiempo, se elevaban los costos de insumos básicos como tinta o papel, hecho provocado por la liberación del tipo de cambio (Oliverio y Consoli, 2017). Ya aquí se advertía el profundo impacto que tenía el costo de la energía sobre la sostenibilidad de la empresa.

Esto es coincidente con los informes de la situación general de las ERT presentados en aquellos años por el Programa “Facultad Abierta” de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. El informe de 2016 señalaba que “el hecho más notorio que atenta, en estos momentos, contra la supervivencia de las empresas recuperadas es el tarifazo” (Ruggeri, 2016: 33). Dos años después, diagnosticaban un panorama crítico de ahogo económico caracterizado por

la combinación de medidas macroeconómicas de clara matriz neoliberal (apertura de importaciones indiscriminadas, pérdida del poder adquisitivo del salario que impactaba sobre la baja del consumo y,

consecuentemente, de la producción, y aumento de costos por devaluación y simultánea dolarización de insumos), los tarifazos de los servicios de energía eléctrica, gas y agua y el desarme de programas gubernamentales de asistencia (Ruggeri, 2018: 2).

A ello se sumaban medidas específicas que afectaban especialmente a las ERT: “vetos sistemáticos a las leyes de expropiación, desalojos y ocupaciones policiales ‘preventivas’ de las plantas o establecimientos cerrados, hostigamiento judicial, quita de subsidios, entre otras” (Ruggeri, 2018: 2). Quizás en parte por estas condiciones adversas, se revirtió el patrón que se venía verificando durante las últimas dos décadas, en que la variación del PBI mostraba una relación inversa con el número de casos de recuperación de empresas. En contextos de crisis se multiplicaban los casos, mientras que en periodos de recuperación económica los mismos descendían. Durante el periodo 2016-2019, sin embargo, no se evidenció un fuerte incremento en los casos de recuperación. Además, veinte ERT cerraron y otras veinte paralizaron su actividad, mientras que casi un 40% operaba debajo del 30% de su capacidad instalada, debido principalmente al impacto de los aumentos desproporcionados en las tarifas (Ruggeri, 2018).

El inicio del siguiente periodo de gobierno estuvo caracterizado por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio provocado por la pandemia de COVID-19. Los indicadores mostraron caída del PBI, aumento de la pobreza y el desempleo y descenso de la actividad productiva, lo que requirió de la respuesta estatal mediante herramientas de política pública que apuntaran a “sostener a las unidades productivas y las fuentes de trabajo, así como brindar ingresos mínimos y asistencia a los sectores más desprotegidos de la población” (INAES, 2020: 3). Las cooperativas de trabajo y ERT, sin embargo, encontraron inicialmente dificultades para acceder a estos instrumentos que en general eran direccionados a empresas tradicionales, lo que ubicó al trabajo autogestionado en una “zona gris” de la política asistencial.

Más recientemente se dictó un decreto que congeló tarifas de electricidad, gas y agua, y prohibió los cortes de servicio por falta de pago. Respecto de las deudas acumuladas, se exigió a las prestadoras que otorgaran planes de facilidades, pero no se resolvía el reclamo del sector por una solución de fondo, consistente en la condonación o reducción de las deudas y el establecimiento de regímenes de tarifa diferencial. A pesar de estas medidas y si observamos a las cooperativas deudoras, las empresas distribuidoras de electricidad y gas continuaron enviando intimaciones, lo que afectó a un 30% de las unidades productivas (INAES, 2020).

Ante esta caracterización, el presente trabajo evita centrarse en los impactos negativos de la política energética, sino que destaca la respuesta por parte de trabajadores y trabajadoras organizados que, en articulación con la universidad pública, buscan aprovechar posibles innovaciones que no demandan alta inversión, para superar los obstáculos de la coyuntura y aportar, adicionalmente, a la construcción de una red de aprendizaje organizacional que replique y haga crecer la experiencia en escala.

La historia de Madygraf

Situada en el Parque Industrial de Garín (Ruta Panamericana km 36,7), la Cooperativa de Trabajo Madygraf Ltda. tuvo su origen tras la fuga de los directivos de la imprenta multinacional R. R. Donnelley, luego de un proceso de vaciamiento y quiebra fraudulenta. Esta empresa de capitales norteamericanos, líder en impresiones a nivel mundial –conforme ella misma se autodenomina– y con 600 plantas en todo el mundo, tuvo en su sede argentina una ganancia informada de 218 millones de dólares en el último año de actividades.

En nuestro país solicitó su propia quiebra en el año 2014. Apenas horas más tarde de la solicitud, el Juzgado Nacional en lo Comercial N° 19, a cargo del Juez Gerardo Santicchia, decretó en tiempo récord la quiebra. De esta manera y sin previo aviso, los trabajadores que se presentaron a trabajar se encontraron con un comunicado donde la empresa anunciaba: “estamos cerrando nuestras operaciones en Argentina y solicitando la quiebra”. Se perderían de esta forma los puestos de trabajo y medios de supervivencia de más de 400 trabajadores y trabajadoras y sus familias, entre operarios y administrativos.

Un día después del abandono de la unidad productiva por parte de los representantes de Donnelley, los trabajadores y las trabajadoras ingresaron a la fábrica amparados por una conciliación obligatoria dictada por el Ministerio de Trabajo de la Nación, y reanudaron la producción finalizando los trabajos pendientes y logrando así mantener a su principal cliente, que era Editorial Atlántida. Poco tiempo después, el 3 de septiembre del 2014, quedó constituida formalmente la Cooperativa de Trabajo Madygraf Ltda., conformada por los ex trabajadores y trabajadoras de Donnelley.

Luego de la quiebra el diputado Christian Castillo presentó por primera vez el proyecto de ley de expropiación de Donnelley en favor de Madygraf, que fue votado por unanimidad en la Cámara de Diputados provincial. Sin embargo, perdió estado parlamentario al año siguiente, en 2015, ante la falta de tratamiento de la ley en el Senado. En 2016 el diputado Guillermo Kane presentó el proyecto nuevamente, que esta vez fue aprobado por unanimidad. Ante la ausencia de veto por parte de la gobernadora María Eugenia Vidal, en 2017 quedó promulgada tácitamente la Ley Provincial N° 14929, que declara de utilidad pública y sujeta a expropiación a la imprenta R. R. Donnelley, transfiriendo la propiedad a la Cooperativa de Trabajo Madygraf Ltda. por tres años.

Con dicho plazo largamente superado, Madygraf se mantiene en asamblea y movilización permanente, reclamando la expropiación definitiva en favor de la cooperativa y la continuidad de la gestión de sus trabajadores y trabajadoras, considerando que a ellos y ellas pertenece, dado que son quienes todos los días la hacen funcionar. La finalidad última, sostienen, es poner a Madygraf al servicio de las necesidades de las mayorías populares.

Capacidad productiva

Madygraf cuenta con una planta productiva de 14.000 m² cubiertos y 76.000 m² en total. La disposición de la planta responde a un diseño centrado en la producción masiva de diarios y revistas mediante el uso de prensas off-set rotativas. A las dificultades propias del proceso de recuperación de la fábrica –que están ampliamente documentadas en la literatura sobre el tema (Fajn, 2003; Rebón y Saavedra, 2006; Ruggeri, 2014)–, se agregó el proceso de reconversión productiva que debieron atravesar recientemente, debido al declive generalizado de la industria gráfica. El avance acelerado de las tecnologías de la información y comunicación provocó un paulatino cambio en la conducta de los consumidores, migrando desde la prensa impresa hacia publicaciones digitales. Esta situación repercutió de manera drástica en el nivel de producción de la fábrica, generando desequilibrios importantes entre la capacidad instalada y la demanda de artículos impresos, con su consecuente impacto en el sistema de costos.

Por tal motivo, para garantizar la continuidad de la unidad productiva, la cooperativa se vio en la necesidad de modificar su operatoria en tres dimensiones. Una primera dimensión alcanza la diversificación de productos y servicios ofrecidos, como opción que contribuya a aumentar los ingresos. Una segunda dimensión se centra en la readecuación de los procesos productivos, como medida para reducir los costos. En tercer lugar, se implementó una readecuación del equipamiento, para reducir la incidencia de los costos fijos en la estructura general de costos.

En el campo de los estudios organizacionales, podemos caracterizar estas acciones como innovaciones, estableciendo una distinción entre innovaciones de productos y procesos (Porter, 1990). La primera se corresponde con el desarrollo de nuevos productos o la modificación de sus características a fin de mejorar su funcionamiento. Mientras que la innovación de procesos es definida como la adopción de métodos y tecnologías nuevas o mejoradas, lo que puede comprender cambios en equipos, en la organización de la producción, o ser una combinación de los anteriores.

Considerando la innovación de productos, la cooperativa Madygraf tuvo tres grandes iniciativas: inauguró una división logística que sumó a los servicios que ofrecía, incorporó producción de sanitizantes de manos durante la pandemia, y especialmente la producción de bolsas de papel ecológicas, como resultado de su compromiso ambiental y la detección de una nueva oportunidad de mercado.

En cuanto a la innovación de procesos, la cooperativa implementó las siguientes acciones:

Rediseño de los procesos de mantenimiento. Originalmente, el mantenimiento de máquinas y herramientas era realizado por intermedio de empresas contratistas especializadas, lo que hacía que el tiempo de respuesta frente a fallas fuera alto, al igual que su costo. La necesidad de reducir costos y tiempos de respuesta llevó a revisar dichos procesos, de modo que se decidió incorporar personal idóneo a la compañía y se generaron los procesos necesarios para la reparación de las máquinas de manera inmediata. Adicionalmente, se incorporaron procesos de mantenimiento preventivo a partir del uso de tecnología PLC, que facilita la ingesta de información y la detección temprana de fallas, evitando que las líneas de producción se detengan por averías.

Automatización de los sistemas de enfriamiento. La toma de una posición activa frente a los problemas de mantenimiento y la mayor disponibilidad de información, permitió la detección de ineficiencias pasibles de ser mejoradas, sobre todo en materia de consumo energético. Los sistemas de enfriamiento, que estaban diseñados para una fábrica de producción continua, funcionaban de modo permanente y en la totalidad de la planta. Se trabajó, entonces, en la incorporación de procesos que permitieran controlar el flujo del sistema de refrigeración de manera tal que fuera posible bombear el agua hacia las distintas unidades de la fábrica según fuese requerido por las necesidades productivas. También se comenzó a regular de modo automático el encendido y apagado de las bombas, lo que condujo a una reducción significativa en el consumo eléctrico.

Monitoreo del consumo de energía eléctrica. Con la misma lógica y observando los buenos resultados obtenidos por las innovaciones anteriores, se continuó el trabajo sobre la reducción del consumo eléctrico. Para ello resultó necesario contar con mayor información, por lo que una primera medida consistió en generar información sobre el consumo a lo largo de la cadena productiva, realizando mediciones en los equipos y artefactos instalados para estimar el consumo de cada área. En segundo lugar, se avanzó en la mejora de la información disponible, incorporando un proceso de monitoreo del consumo de energía eléctrica a cargo del sector de mantenimiento, que implicó el desarrollo de un *software* para monitorear el consumo de la fábrica en tiempo real, lo que obtuvo buenos resultados.

Estas iniciativas en materia de eficiencia energética aportaron nueva información y tuvieron impactos positivos. A partir del análisis de los datos recolectados se pudo concluir que las soluciones de ingeniería eran insuficientes, y era necesario acompañarlas por un cambio en el comportamiento de la cooperativa en general. De allí surgió la iniciativa de organizar institucionalmente y buscar financiamiento para estas acciones, lo que convergió con la iniciativa desde la Universidad Nacional de José C. Paz de sumarse a una convocatoria del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires. El proyecto resultante definió su marco de acción a partir de una caracterización del actual contexto en cuanto al acceso a la energía.

Crisis energética argentina

La matriz energética argentina presenta una fuerte concentración en recursos energéticos provenientes de combustibles fósiles. El petróleo y el gas natural ocuparon históricamente los primeros lugares como fuentes de energía en el país. En los últimos años, el gas natural incrementó su importancia tanto en la matriz energética primaria como en la matriz de energía secundaria, es decir, como fuente para la producción de energía eléctrica (CREEBA, 2006). Así, mientras que para el año 1985 representaba el 27% de la generación de energía eléctrica total del país, en el año 2021 explicó el 61% del mismo concepto (British Petroleum, 2022).

En las últimas décadas se observa un abaratamiento relativo del gas natural frente a otras fuentes de energía alternativas, lo que estimula la demanda a la vez que constituye un desaliento para su producción. Las actividades de exploración no resultan suficientes para garantizar la provisión necesaria

de gas. A ello se le suma la creciente demanda interna motorizada por el aumento sostenido en el consumo de energía eléctrica que, como hemos mencionado, es en Argentina generada a partir del gas natural principalmente (CREEBA, 2006).

En este artículo nos concentraremos especialmente en lo relativo a la energía eléctrica, tomando tres elementos que contribuyen a describir las características principales de la situación energética del país: (1) la generación de energía eléctrica, (2) la evolución de las tarifas y (3) la emisión de gases de efecto invernadero.

Generación de la energía eléctrica

Como hemos mencionado, las principales dificultades que atraviesa el sistema eléctrico argentino están vinculadas a la dependencia de combustibles fósiles en la generación de electricidad. Adicionalmente, se observan problemas en el transporte y distribución, lo que se traduce en deficiencias en las prestaciones del servicio (Nogar et al., 2021).

La evolución de la matriz eléctrica argentina fue condicionada por distintos eventos. Según Furlán (2017, citado en Nogar et al., 2021), es posible identificar tres etapas bien diferenciadas en cuanto a las fuentes de generación de energía eléctrica y a las transformaciones en las técnicas de producción de electricidad y en la expresión geográfica del sistema.

Desde esta perspectiva, una primera etapa se identifica entre los años 1950 y 1970. En este período la matriz energética era dominada por los combustibles fósiles como fuentes primarias, mientras que la distribución geográfica del sistema lo mostraba descentralizado, con sistemas de generación de electricidad locales y aislados. El carbón comenzó a ser reemplazado por el petróleo, que posteriormente sería sustituido por el gas natural.

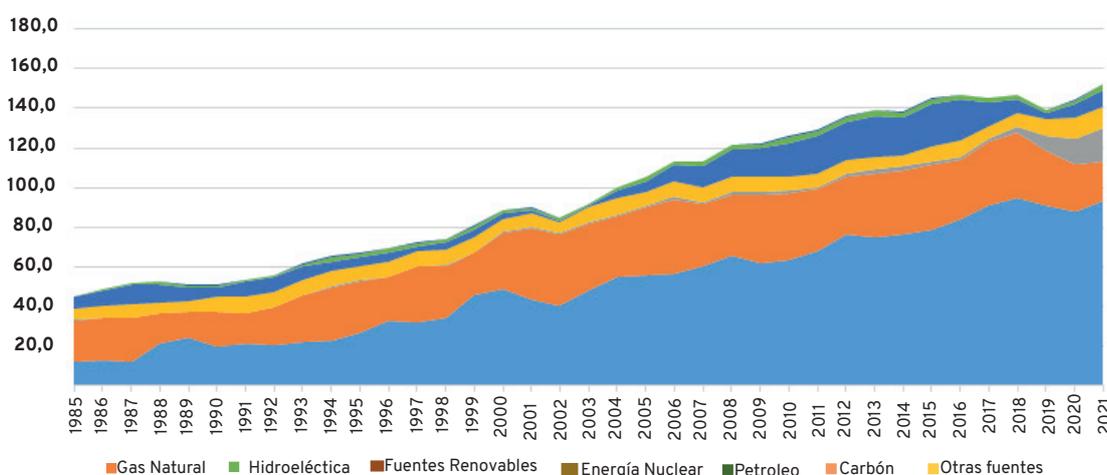
Entre los años 1970 y 1990, Argentina atravesó una segunda etapa caracterizada por la conformación de una matriz con mayor diversificación. De esta manera lograron mayor participación en la creación de energía algunas fuentes alternativas, como la energía nuclear e hidroeléctrica.

Finalmente, a fines de la década de 1990 se dio inicio a una tercera etapa. Aunque de manera incipiente, se incorporaron a la matriz energética fuentes renovables no convencionales. A la vez, se observó una refosilización de la matriz como consecuencia del reposicionamiento de la generación térmica de electricidad a partir del uso de gas natural, gracias a la aparición y difusión de centrales de producción de electricidad de ciclos combinados apoyadas en la explotación intensiva de gas. Fue en este período cuando se avanzó en la mercantilización del sistema energético, restringiendo el rol del Estado al control y regulación.

A inicios del siglo XXI, Argentina se enfrenta a la crisis energética global con un sistema de generación de energía eléctrica deficiente y altamente dependiente del gas natural, motivo por el que se busca impulsar acciones para la promoción de energías renovables (Nogar et al., 2021). En la actualidad la ma-

triz eléctrica se encuentra conformada por gas natural, con un 61% de participación; hidroelectricidad representando el 13%; fuentes renovables que explican el 11%; energía nuclear de la que depende el 7% de la creación de energía eléctrica; petróleo que representa el 5%; carbón cuya participación es del 2%; y otras fuentes que solo alcanzan el 0,4% (British Petroleum, 2022).

Gráfico 1. Generación de energía eléctrica en Argentina según su fuente, en TWh (1985-2021).



Fuente: elaboración propia en base a British Petroleum (2022).

Evolución de las tarifas de energía eléctrica

Dado el fuerte impacto de la evolución tarifaria reciente sobre la población en general, y sobre las empresas recuperadas en particular, iniciaremos el análisis a partir del año 2016, momento en que finalizaba su mandato presidencial Cristina Fernández de Kirchner y asumía Mauricio Macri como presidente de la Nación argentina. El cambio de *gestión* trajo consigo un redireccionamiento de las políticas tarifarias de los servicios públicos.

La política tarifaria llevada adelante por la administración anterior al 2016 mostraba cierta estabilidad en el precio de la energía eléctrica para los consumidores, aunque implicaba enormes transferencias del Estado hacia las empresas concesionarias de los servicios públicos, a través de subsidios. Posteriormente y sin cuestionar las ganancias de las empresas del sector ni la calidad del servicio, la gestión de Cambiemos utilizó ambos argumentos –tarifas subvaluadas y subsidios que el Estado desde su punto de vista no podría afrontar–, para avanzar en aumentos severos en las tarifas de energía eléctrica y reducción de subsidios, provocando una enorme transferencia de recursos desde los usuarios de los servicios hacia las empresas concesionarias (Observatorio de Servicios Públicos, 2022).

De la misma manera que se incrementó la incidencia del costo de la energía en los ingresos de las familias, en las empresas recuperadas y pymes se modificó sensiblemente la estructura de costos, aumen-

tando de manera desproporcionada la participación de la energía eléctrica en el costo de producción (Oliverio y Consoli, 2017).

Según el Observatorio de Servicios Públicos (2022), para el período 2016-2019 un hogar con un consumo mensual de 350 kWh sufrió aumentos promedio en torno al 4.400%, mientras que los incrementos promedio para pymes fueron del 2.900%. Por su parte, para el caso de Madygraf la incidencia de la energía eléctrica en el costo unitario pasó de representar 0,46% del costo por unidad producida en diciembre del 2015, a 3% un mes más tarde, cerrando el año con un costo de energía eléctrica equivalente al 4,5% por unidad producida (Oliverio y Consoli, 2017).

Analizando los estados contables de las empresas energéticas presentados ante la Comisión Nacional de Valores, es posible observar el ostensible aumento de sus ingresos y ganancias. Edenor y Edesur multiplicaron su facturación 24 y 17 veces respectivamente, obteniendo un resultado neto de casi 478 millones de dólares en el período 2016-2019 (Observatorio de Servicios Públicos, 2022).

Tras la asunción de Alberto Fernández como presidente, la irrupción de la pandemia de COVID-19 hizo necesario el congelamiento temporal de las tarifas de servicios públicos y la prohibición de cortes por falta de pago, materializados a través del Decreto Presidencial N° 311/2020. A pesar de esta resolución, las empresas distribuidoras de energía eléctrica continuaron dando curso a intimaciones de corte, por lo que encontramos entre el conjunto de empresas recuperadas casos de cortes efectivos por atraso en el pago (INAES, 2020).

No obstante el congelamiento inicial, el acuerdo alcanzado entre el Fondo Monetario Internacional y el Estado argentino presidido por Alberto Fernández —que fue resultado del endeudamiento tomado durante el gobierno de Mauricio Macri con el organismo—, incluye la reducción de subsidios a la energía eléctrica y el consecuente aumento en las tarifas. Es por ello que, aunque con menor intensidad, las tarifas de energía eléctrica siguieron aumentando durante la actual gestión.

Durante el transcurso del año 2022, a través de la Resolución N° 76/2022 el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) autorizó aumentos en las tarifas de energía eléctrica que promedian el 22% a nivel nacional. Posteriormente dictó las Resoluciones 145 y 146/2022, que implican aumentos de subsidios en favor de las empresas energéticas para las tarifas residenciales y de pequeñas empresas, mientras que aplicó quitas de subsidios a empresas comprendidas dentro de la categoría GUDI (grandes consumidores de energía). De este modo, aquellas empresas cuyos consumos superan los 300 Kw enfrentaron aumentos de entre 58% y 73%.

Al momento del cierre de este artículo, se encuentra en etapa de implementación la segmentación tarifaria de la energía eléctrica y del gas autorizada por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 332/2022. Con la intención manifiesta de “ordenar los subsidios a la electricidad y el gas según los aspectos socio-económicos de cada hogar” (PEN, 18 de junio de 2022), se aplicarán quitas de subsidios principalmente según el nivel de ingresos familiares. Para el sector de altos ingresos se prevé una quita de subsidios gradual y completa aplicable durante todo el año 2022, mientras que para el sector de in-

gresos medios se estipulan aumentos equivalentes al 80% del Coeficiente de Variación Salarial (CVS) y del 40% del CVS para los hogares de ingresos bajos, aplicables en ambos casos durante el 2023.

Más allá de las distintas medidas tomadas, la calidad del servicio sigue siendo deficitaria, si consideramos que, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, al menos el 43% de la población estudiada no tenía acceso a alguno de los servicios públicos durante el primer semestre del 2021 (INDEC, 2022).

Emisión de carbono

El principal desafío mundial en términos ambientales es en la actualidad el calentamiento global. La temperatura media global se incrementa sostenidamente, encontrando su expresión en la “disminución de las capas de nieve y hielo, así como en el cambio del régimen de precipitaciones. A su vez, la comunidad científica advierte sobre el ascenso del nivel del mar, la inundación de zonas costeras y la pérdida de biodiversidad” (Nogar et al., 2021: 108).

La manera de contrarrestar los mencionados efectos es la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la actividad humana, dado que resulta ser la principal razón del aumento de temperatura global. El 65% de los GEI liberados a la atmósfera se vinculan con el uso de combustibles fósiles (petróleo, gas natural y carbón), de los que dependemos mayormente para generar energía. Durante el año 2018, este tipo de combustible cubrió el 80% de la demanda energética mundial (Nogar et al., 2021).

Es por ello que un acercamiento a la solución de esta problemática es la diversificación de las matrices energéticas de los países, direccionándolas hacia la incorporación de fuentes renovables, el uso racional y eficiente de la energía, y el freno a la deforestación.

Entre las principales iniciativas gubernamentales en Argentina, se destacan la Ley N° 27191/15, que establece objetivos de largo plazo en cuanto a la participación de fuentes renovables en la producción de energía. La Ley N° 27424/17 promueve que los usuarios utilicen instalaciones propias de energías renovables para generar parte de la energía eléctrica que necesitan, con posibilidad de inyectar excedentes en la red de distribución. Por otro lado, contamos con la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley N° 26331/2007), que contribuyó a disminuir significativamente la tasa de deforestación. Por último, cabe mencionar que en el año 2020 el Poder Ejecutivo Nacional publicó la meta de emisiones de GEI en el marco del Acuerdo de París, donde se comprometió a no superar los 359 MtCO_{2e}¹ para el 2030 (Nogar et al., 2021).

¹ MtCO_{2e} significa “millones de toneladas de equivalente al dióxido de carbono”, y es la unidad de medida universalmente aceptada para las emisiones de carbono a nivel agregado. En términos individuales puede hablarse de tCO_{2e}, que son “toneladas de equivalente al dióxido de carbono”.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible promovidos por la Organización de las Naciones Unidas –específicamente en el Objetivo 7: “Energía asequible y no contaminante”–, ponen especial énfasis en la mejora de la eficiencia energética (meta 7.3). América Latina y el Caribe se ubican en el penúltimo puesto mundial en las tasas de mejoramiento de la intensidad de la energía primaria (provisión de energía total, por unidad del PBI), por lo que organismos internacionales recomiendan a los gobiernos de la región fortalecer sus políticas de eficiencia energética (ONU, 2019).

La experiencia y contribución de Madygraf

Como hemos mencionado, los recientes cambios tecnológicos y culturales hicieron declinar a la industria gráfica, lo que repercutió en el nivel de producción de la fábrica generando un desequilibrio entre la capacidad instalada y la demanda, con el consecuente efecto sobre la estructura de costos. Además, como consecuencia de un diseño enfocado en la producción continua, pensado para la fabricación masiva de material impreso, la disposición de los elementos físicos de la planta y de sus equipos auxiliares no responde a la situación productiva actual, lo que lleva a que el consumo sea desproporcionado en relación a la producción. Los hábitos de consumo también se habían ido moldeando según ese tipo de producción, lo que termina obstaculizando el uso racional de la energía eléctrica.

Ante ese escenario, los trabajadores y trabajadoras de Madygraf decidieron tomar la iniciativa en la resolución de esta problemática y desarrollaron una primera versión de un *software* de monitoreo de datos energéticos, dando inicio a las primeras acciones orientadas a racionalizar el uso de la energía en la fábrica.

Aprovechando esta experiencia previa de la cooperativa, se entablaron vínculos con la Universidad Nacional de José Clemente Paz y se impulsó el proyecto titulado “Eficiencia Energética 4.0: Implementación de un sistema de gestión de la energía eléctrica guiado por datos en la Cooperativa de Trabajo Madygraf”, que se propone trabajar en el campo de la eficiencia energética bajo la óptica de la transformación digital. Esta experiencia de intercambio sociotécnico entre la universidad y la cooperativa implica el desarrollo de un sistema de gestión energética guiado por datos. Se establecieron tres puntos de acción que agrupan las tareas previstas en el plan de trabajo: (1) incorporación de procesos de trabajo que fomenten el cambio en los hábitos de consumo, (2) diseño de un sistema de ingesta de datos de consumo energético como soporte que facilita el seguimiento y guía la acción, y (3) automatización de procesos rutinarios.

Así, este proyecto busca promover un proceso de cambio organizacional que modifique la cultura incorporando premisas decisorias en torno al consumo eficiente de energía eléctrica, ligadas al uso de datos para la mejora del funcionamiento de la planta, de manera que los esfuerzos estén alineados con la estrategia organizacional y preserven los rasgos centrales de la identidad de la cooperativa.

El eje central es la implementación de un *sistema de gestión energética* de alcance organizacional, que facilite la reducción del consumo de electricidad al mínimo posible. Esto implica incorporar buenas

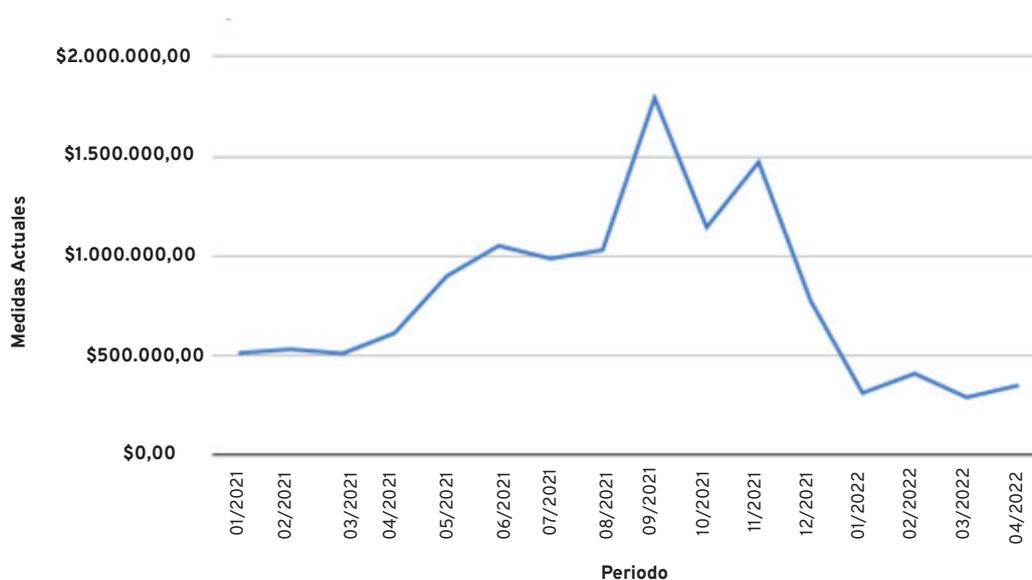
prácticas guiadas por los datos, lo que hizo necesario robustecer y mejorar el sistema existente de ingesta y monitoreo de datos sobre consumo energético, incorporando funciones de monitoreo en tiempo real, automatización de procesos rutinarios, y acceso remoto a comandos centrales y tableros de control, que aportan información clave a partir de métricas de desempeño.

Para el seguimiento de este sistema se definieron los siguientes indicadores claves de desempeño: (1) el ahorro de costos energéticos, (2) el consumo energético, y (3) la emisión de gases de efecto invernadero. A partir de la implementación de estas acciones, todos los campos mostraron reducciones sensibles. Comparando el primer cuatrimestre del 2022 con el del 2021, y ante niveles de producción relativamente estables, el costo de la energía muestra un ahorro de más de dos millones de pesos; el consumo se redujo en 31.000 kWh –manteniendo los picos de potencia por debajo del objetivo de 290 kW–; y se logró una reducción en la emisión de gases de efecto invernadero en torno a 11,47 tCO₂e.

Costo de la energía

Analizando la serie desde el año 2021 se observa una tendencia creciente, pero a partir del inicio del proyecto en diciembre, y con niveles de producción estables, se puede ver una reducción sensible del costo de la energía, y una posterior estabilización. Cabe aclarar que los montos en el siguiente gráfico están expresados en valores corrientes, con lo que no se ilustra el componente inflacionario.

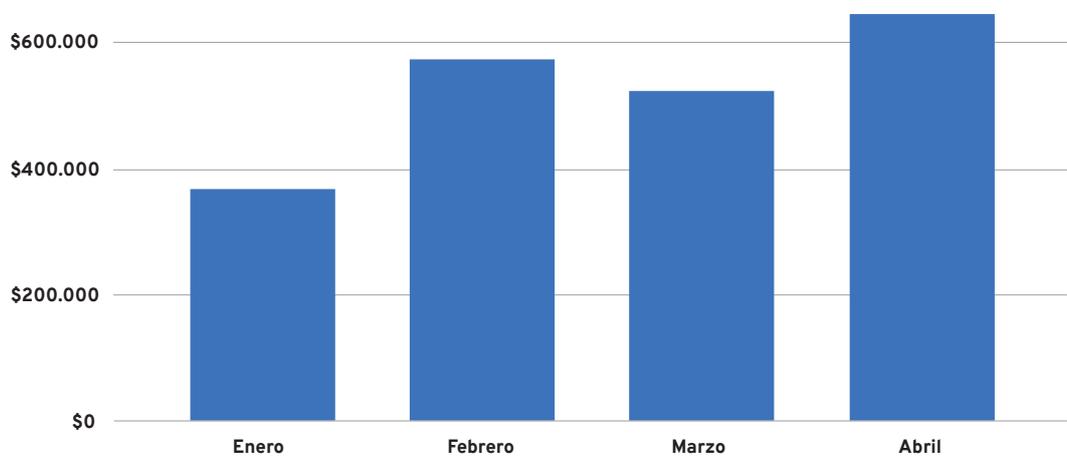
Gráfico 2. Facturación, en pesos (01/2021-04/2022).



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, realizando un análisis comparativo mes a mes de los años 2021 y 2022, se observa que en todos los meses se han logrado ahorros significativos como producto de la implementación del proyecto, ante niveles de producción relativamente estables. Para los primeros cuatro meses del año, el ahorro mensual promedia los \$526.000, mientras que el cálculo del ahorro acumulado ronda los \$2.104.724.

Gráfico 3. Reducción interanual del costo de la energía eléctrica, en pesos.

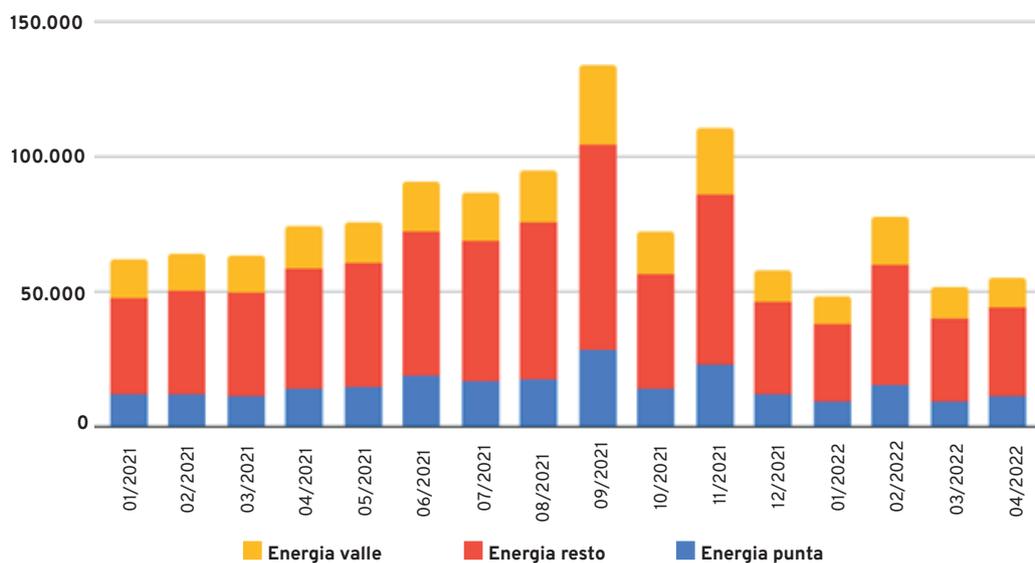


Fuente: elaboración propia.

Consumo energético

La reducción del consumo energético es fácilmente observable. Para el período analizado se registra el mayor consumo durante el mes de septiembre de 2021, mientras que el valor más bajo se registra en enero, siendo el segundo mes de implementación del proyecto. Durante el mes de febrero se observa un consumo superior al promedio del año 2022, explicado por razones productivas.

Gráfico 4. Registro de Consumo, en kWh.

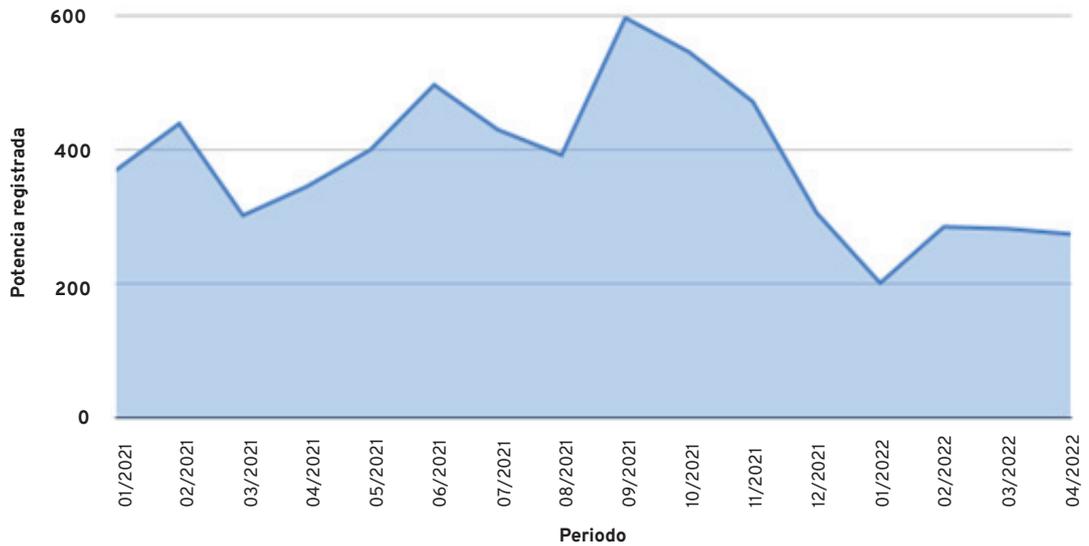


Nota: las prestadoras de energía agrupan las 24 horas del día en tres franjas horarias: “punta” con un precio más alto, “valle” con precio más barato, y el resto con precio intermedio.

Fuente: elaboración propia.

A partir de diciembre se observa que los picos de potencia tienden a ser controlados, lo que se tradujo en una disminución del consumo eléctrico y un ahorro en el costo del servicio. En consecuencia, se abrió la posibilidad de cambiar la contratación del paquete energético, accediendo a un cuadro tarifario más favorable. Bajo estas condiciones, al realizar la comparación interanual del primer trimestre y ante niveles de producción relativamente estables, se evidencia una reducción acumulada del consumo energético de 31.000 kWh, lo que equivale a un 11,72%.

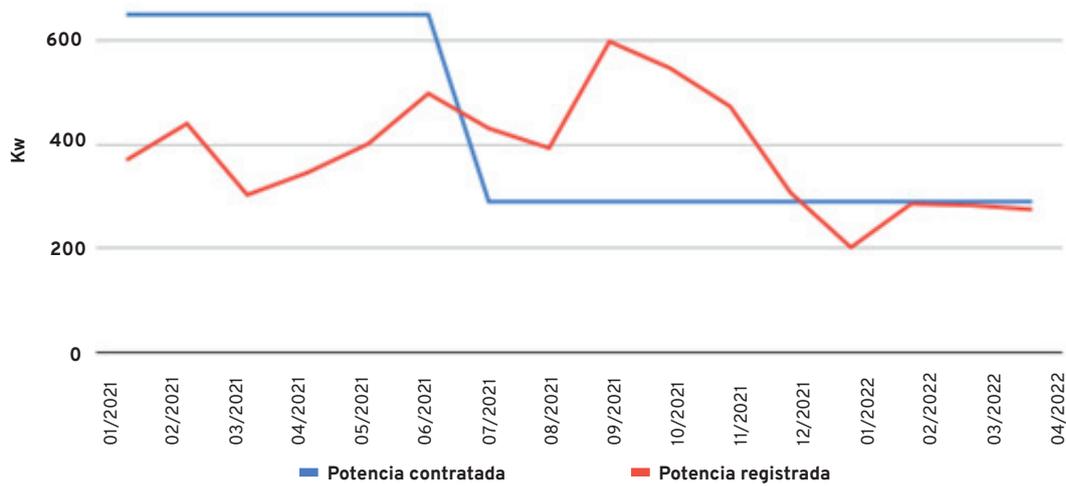
Gráfico 5. Potencia Registrada, en kW.



Fuente: elaboración propia.

Es preciso aclarar que para mantener el cuadro tarifario más económico que ofrece la empresa prestadora, se requiere que los picos de potencia permanezcan por debajo de los 290 kW, que es el límite del paquete energético contratado. El primer mes en que se logró mantener la potencia por debajo del límite establecido fue enero, manteniéndose la tendencia durante el primer cuatrimestre del año. Es importante destacar que, si bien el aumento en los volúmenes de producción del mes de febrero llevó a un incremento en el consumo, los picos de potencia se mantuvieron por debajo del límite propuesto, con lo cual no se perdió el cuadro tarifario fijado como objetivo.

Gráfico 6. Potencia Registrada vs. Potencia Contratada, en kW.

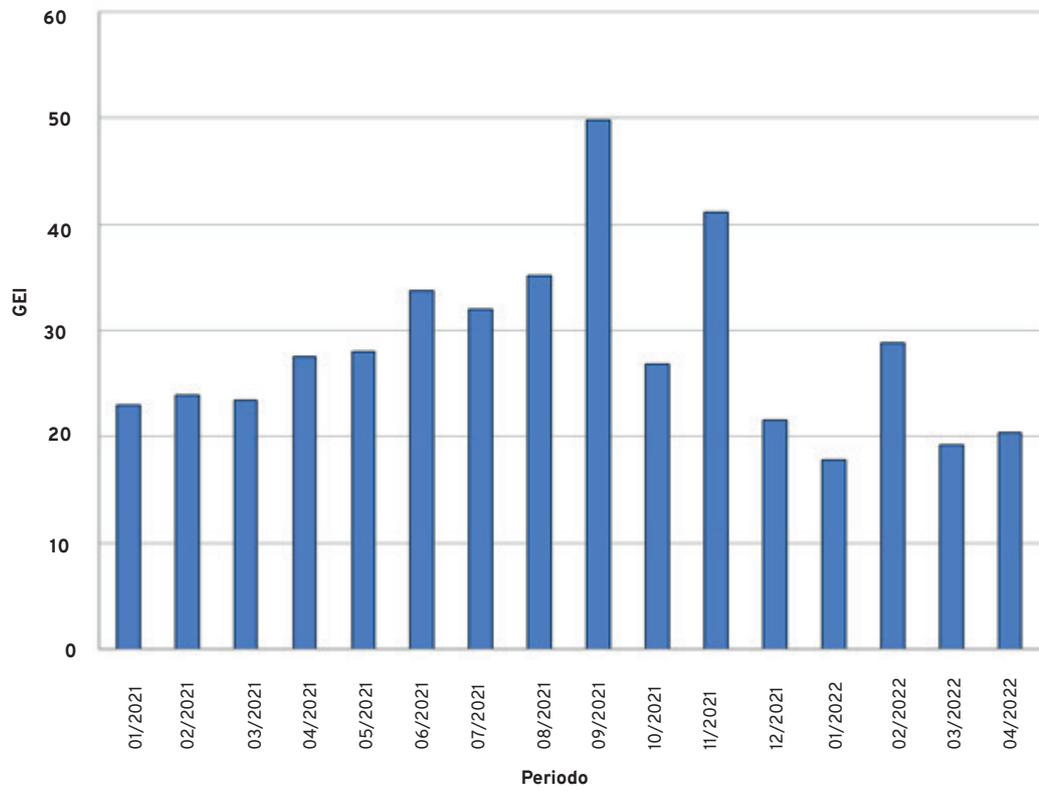


Fuente: elaboración propia.

Emisión de gases de efecto invernadero

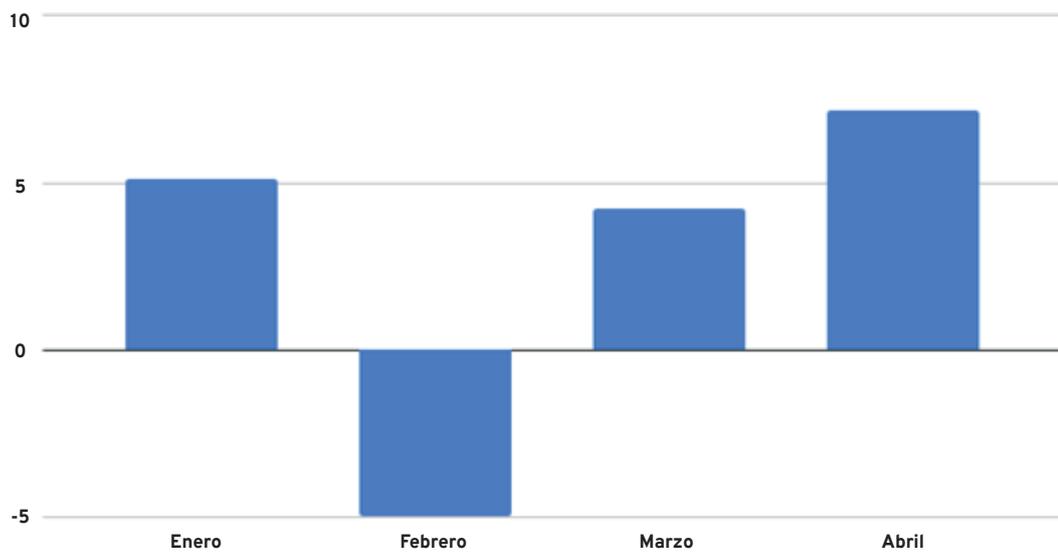
La reducción de aproximadamente 31.000 kWh lograda en el primer cuatrimestre del 2022, contando hasta el mes de abril inclusive, equivale a 11,47 tCO₂e que se han dejado de emitir, de manera acumulada, como consecuencia del ahorro energético.

Gráfico 7. Huella de Carbono - GEI, en tCO₂e por periodo.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 8. Reducción de GEI, en tCO₂e.



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Resumen de indicadores clave de desempeño.

Mes		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Total
Costo de la Energía	Con medidas	\$312.541	\$409.884	\$290.633	\$351.021	\$1.364.082
	Sin medidas	\$677.979	\$982.717	\$812.847	\$995.263	\$3.468.806
	Ahorro \$	\$365.438	\$572.833	\$522.214	\$644.239	\$2.104.724
	Ahorro %	53,90%	58,29%	64,25%	64,73%	60,68%
Consumo de Energía en Kwh	2022	48300	78000	52000	55100	233.400
	2021	62100	64500	63400	74400	264.400
	Ahorro Kwh	13.800	-13.500	11.400	19.300	31.000
	Ahorro %	22,22%	-20,93	17,98%	25,94%	11,72%
Emisión Gases de Efecto Invernadero	2022	17,871	28,86	19,24	20,387	86,36
	2021	22,977	23,865	23,458	27,528	97,83
	Ahorro GEI	5,106	-4,995	4,218	7,141	11,47
	Ahorro %	22,22%	-20,93%	17,98	25,94%	11,72%

Nota: esta tabla muestra la evolución de los indicadores en los primeros cuatro meses de implementación del proyecto.

Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

El fortalecimiento de las redes de intercambio como la que involucra este proyecto, permite ir consolidando un subsistema de conocimiento e innovación volcado al sector productivo. Cuando este se centra en las pymes, se garantiza además una mayor apropiación local de los beneficios de este intercambio, en términos de generación de empleo local y de integración y crecimiento de las cadenas de valor propias de la región. Si hablamos además de cooperativas, el excedente económico que se genera no solo permanece en el territorio, sino que es apropiado de manera colectiva por sus trabajadores y trabajadoras.

Partiendo de la concepción de los sistemas nacionales de innovación, reconocemos la importancia de las vinculaciones y de la constitución de redes para el fortalecimiento del entramado productivo. El conjunto de organismos que constituyen las infraestructuras de soporte a la innovación resulta un poderoso instrumento de articulación del sistema, al ser estructuras de interfaz entre agentes. Como desafíos para el futuro próximo, se espera que los vínculos generados en esta experiencia fortalezcan las redes de vinculación entre universidades y empresas locales. Con esa perspectiva, el proyecto ha comenzado a desplegar articulaciones con otras empresas recuperadas, cooperativas y pymes que se inician en la gestión energética, y se busca fortalecer al Centro Pyme de la UNPAZ para que pueda

capitalizar esta experiencia e incorporar esta línea de trabajo como una de sus capacidades, en diálogo con otras universidades públicas.

A su vez, en términos ambientales, la búsqueda de la eficiencia energética tiene efectos que trascienden lo territorial. El desafío será lograr que el ejemplo que representa esta experiencia, mostrando que es posible que una empresa recuperada o cooperativa innove en procesos de este tipo, tenga un efecto multiplicador en el marco de una red de aprendizaje.

Referencias bibliográficas

- Argentina. Ente Nacional Regulador de la Electricidad [ENRE]. Resolución N° 76/2022. 25 de febrero de 2022.
- Argentina. Ente Nacional Regulador de la Electricidad [ENRE]. Resolución N° 145/2022. 10 de mayo de 2022.
- Argentina. Ente Nacional Regulador de la Electricidad [ENRE]. Resolución N° 146/2022. 10 de mayo de 2022.
- Argentina. Poder Ejecutivo Nacional [PEN]. Decreto N° 311/2020. 25 de marzo de 2020.
- Argentina. Poder Ejecutivo Nacional [PEN]. Decreto N° 332/2022. 16 de junio de 2022.
- Argentina. Ministerio de Economía. *Segmentación Energética*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/subsidios>
- Báez, C.; Consoli, E. y Navarro Brandán, D. (2018). Poder y género, una medición dentro de las empresas recuperadas. *Actas del X Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. Recuperado de <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/07/Doc.Cat%C3%A1logoCarolina.pdf>
- British Petroleum (2022). BP energy charting tool. *Statistical Review of World Energy*. Recuperado de <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca, Argentina [CREEBA] (2006). *Estudios especiales: La crisis energética argentina* (Informe N° 87). Fundación Bolsa de Comercio de Bahía Blanca. Recuperado de https://www.creebba.org.ar/iae/iae87/Crisis_energetica_en_Argentina_IAE_87.pdf
- Consoli, E.; Oliverio, E. y Stein, N. (2018, 6-8 de septiembre). *Una mirada sobre la perspectiva de género y poder en las empresas recuperadas de la Ciudad de Buenos Aires*. (Ponencia). XI Jornadas de Economía Crítica, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES] (2020). *Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas durante la pandemia: impacto sanitario y productivo y alcances de las medidas de asistencia del Estado. Informe de encuesta nacional*. Comisión Técnica Asesora de Empresas Recuperadas, INAES / Programa Facultad Abierta, SEUBE, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires / Proyecto de Vinculación Territorial con cooperativas de trabajo y empresas recuperadas, Universidad Nacional Arturo Jauretche. Recuperado de <http://www.recuperadasdoc.com.ar/INFORME%20DE%20LA%20ENCUESTA%20NACIONAL%20SOBRE%20EMPRESAS%20RECUPERADAS%20Y%20COOPERATIVAS%20DE%20TRABAJO%20EN%20LA%20PANDEMIA.pdf>

- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social [INAES] (2022, Julio). *Registro Nacional de Empresas Recuperadas*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/inaes/registro-nacional-de-empresas-recuperadas>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2022). Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. *Informes técnicos*, 6(86). Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_05_22F217D37524.pdf
- Nogar, A.; Clementi, L. y Decunto, E. (2021). Argentina en el contexto de crisis y transición energética. *Revista Universitaria de Geografía*, 30(1), 107-123. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=383267985004>
- Observatorio de Servicios Públicos (2022). *Informe de Monitor de Tarifas. Evolución de tarifas, comparativa con los ingresos familiares* (Documento de trabajo N° 1). Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/observatoriosp/>
- Oliverio, E. y Consoli, E. (2017). Análisis sobre las Empresas Recuperadas Argentinas en 2016: estudio de caso. *Actas de las X Jornadas de Economía Crítica*. Universidad de General Sarmiento. Recuperado de https://drive.google.com/drive/folders/0B9Ou85DoiqU_RGNHVDDBSczM2b2M?resourcekey=0-asFIDOLI6jXAz0e-FtITLA
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2019). *Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna*. Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
- Ruggeri, A. (2014). *¿Qué son las Empresas Recuperadas? Autogestión de la Clase Trabajadora*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Ruggeri, A. (2016). *Las empresas recuperadas por los trabajadores en los comienzos del gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a mayo de 2016*. Programa Facultad Abierta / Centro de Documentación de Empresas Recuperadas. Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.recuperadasdoc.com.ar/informe-mayo-2016.pdf>
- Ruggeri, A. (2018). *Las empresas recuperadas por los trabajadores en el gobierno de Mauricio Macri. Estado de situación a octubre de 2018*. Programa Facultad Abierta / Centro de Documentación de Empresas Recuperadas. Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.recuperadasdoc.com.ar/VI-Informe-Situacion-ERT-2018.pdf>

Medio socio-productivo local y desarrollos científico-tecnológicos en el marco de la UNPAZ



*Carla Repetto (IDEPI-UNPAZ)**

Resumen

El proceso que media entre la I+D en la universidad y su transferencia al medio socioproductivo es un proceso complejo que está influenciado no solamente por decisiones de políticas públicas en materia de CyT sino también por una serie de requisitos o condiciones a nivel de las empresas y también a nivel de la propia universidad.

Tanto el proceso mencionado como sus condiciones suelen estar invisibilizadas para la gestión institucional de las universidades nacionales, y los resultados obtenidos en el proyecto de investigación y transferencia de tecnología “Posicionamiento de marca de las empresas del sector pymes metalmeccánico para ganar y consolidar nuevos mercados” pone de manifiesto los desafíos en el ámbito de la transferencia de tecnología en la Universidad de José C. Paz. En efecto, los resultados de dicho estudio remarcan que, de las diez empresas consultadas y diagnosticadas en el marco del proyecto, tan solo una llevó adelante la fase de implementación de la solución tecnológica propuesta.

* Abogada especialista en Derecho Empresarial (2007 UBA), agente de la Propiedad Industrial y magíster en Propiedad Intelectual (2014 Universidad Austral). Profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Docente del Departamento de Economía, Producción e Innovación Tecnológica (DEPIT) e investigadora del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (IDEPI-UNPAZ). Contacto: carlarepettounpaz@gmail.com

Por lo tanto, el presente artículo abordará los desafíos de la transferencia de tecnología en la Universidad de José C. Paz, tanto desde el punto de vista de las empresas y sus capacidades para absorber la I+D externa como de la propia universidad y sus características estructurales y organizativas para detectar los resultados de investigación relevantes.

Palabras clave

apropiación del conocimiento - propiedad intelectual - transferencia de tecnología - relación universidad empresa

Introducción

¿Por qué el medio socioproductivo local no logra absorber los desarrollos científico-tecnológicos realizados desde la universidad? ¿Quiénes pueden apropiarse adecuadamente de los desarrollos que se generan en las universidades? ¿Cuál es el rol de las oficinas de transferencia tecnológica en la efectiva transferencia de los desarrollos generados?

Estas son preguntas fundamentales cuando nos proponemos comprender uno de los aspectos más representativos de la relación universidad-empresa. Describir y comprender las causas por las cuales la universidad no logra que los desarrollos generados fluyan hacia el medio socioproductivo impone necesariamente conocer las diversas dimensiones en las que se desarrolla la circulación de la I+D.

El presente artículo centrará su atención en la reconstrucción de estas tramas invisibles que transforman la producción científica en innovación potencial, examinando el proceso de I+D desde el punto de vista de las capacidades de absorción del sector industrial de referencia, así como de la gestión institucional de la vinculación y transferencia. Para la construcción de un estado del arte sobre esta temática en Argentina se optó por distinguir dos ejes:

- 1- Descripción y caracterización de la industria metalmecánica y específicamente el sector pyme del noroeste del Conurbano Bonaerense, desde el punto de vista de su inversión en I+D y su capacidad de absorción de los resultados desarrollados por las universidades de su territorio.
- 2- Desafíos estructurales y organizativos dentro de la universidad para detectar los resultados de investigación relevantes.

Antecedentes teóricos a partir de estos ejes

Argentina posee un elevado desarrollo científico alcanzado por las universidades e institutos de investigación. La buena posición de investigadores que posee el país se manifiesta en dos dimensiones: la primera vinculada a la producción científica y la segunda relativa a la cita en patentes extranjeras.

Sin embargo, este desarrollo no tiene su correlato en la demanda de tecnología por parte del medio socioproductivo local en general y de la industria metalmeccánica en particular.

Una parte de la literatura postula que en los países en desarrollo lo importante para generar capacidades de absorción de tecnologías dentro de las empresas no es la I+D sino la combinación de acciones complementarias tales como la adquisición de bienes de capital y la realización de actividades de ingeniería y diseño industrial, entre otras (Katz, 1976; Prochnik y Dias de Araújo, 2005). El trabajo de Gutti (2008) avanza en el estudio de los factores de la capacidad de absorción centrándose en comprobar si los factores postulados por Cohen y Levinthal (1989) como generadores de capacidad de absorción se verifican en entornos de baja I+D. Dicho estudio sugiere que el proceso de innovación en las empresas de los países de menor desarrollo se asemeja al enfoque de Cohen y Levinthal, reemplazando la I+D por los bienes de capital.

Puede sostenerse, entonces, que el proceso de innovación en las pymes, en general, no es el resultado de actividades formales de I+D efectuadas en laboratorios específicos sino de aprendizajes informales acumulativos que se manifiestan en el desarrollo de competencias que les permiten asimilar, adaptar y mejorar las nuevas tecnologías adquiridas y acercar la producción de la empresa a demandas específicas del mercado (Malerba, 1993).

Estas características de informalidad que asume el proceso de absorción y apropiación de esta I+D en las pymes (refiriéndonos a la contratación y calificación del personal involucrado, ausencia de presupuesto, ausencia de codificaciones, conocimiento tácito e implícito) guardan una estrecha relación con sus competencias y con su proceso de formación por lo que *los indicadores utilizados tradicionalmente* (gastos implicados en actividades de I+D, personal dedicado a la innovación de procesos y/o productos, número de patentes, facturación, entre otros) *resultan insuficientes para captar y abordar la complejidad del proceso de innovación en la pyme.*

Por otra parte y con relación a los aportes teóricos sobre las características estructurales y organizativas dentro de la universidad para detectar y transferir los resultados de investigación relevantes, una gran cantidad de estudios abordan los aspectos normativos e institucionales de las universidades (Fernández De Lucio et al., 2010; Kababe, 2010; Casalet, 2010; Solleiro, 2014).

Autores como Casalet (2010) y Kababe (2010) se han centrado en las estructuras organizacionales que promueven la vinculación, que si bien se han generalizado en la mayoría de las universidades, no cuentan con la estructura institucional adecuada.

Numerosos estudios dan cuenta de muchos casos en los que se intenta sustentar una estrategia de vinculación mediante el esfuerzo personal de los académicos, quienes, por lo general, no tienen la experiencia ni el tiempo disponible para este tipo de actividades. Otras instituciones han creado oficinas especializadas que centralizan las actividades de vinculación, pero no las han dotado de personal calificado en los temas fundamentales. La gestión tecnológica es una disciplina novedosa, sobre todo en el contexto latinoamericano (Solleiro, 2014), lo cual dificulta sumamente encontrar personal formado en dicha disciplina.

En el estudio que realiza Kababe (2010) se señalan debilidades estructurales y organizativas, sobre todo dificultades en la trama de relaciones formales y se evidencia insuficiente reflexión sobre la complejidad que supone llevar a cabo estas actividades.

En este contexto, las universidades que desarrollan conocimientos con potencial aplicación logran realizar marginalmente actividades de transferencia tecnológica y los resultados de investigación y desarrollo difundidos por los investigadores son débilmente apropiados en el ámbito local, fenómeno que se ha denominado como “transferencia tecnológica ciega” (Codner et al., 2012).

Metodología

La estrategia metodológica adoptada se basó en estudios de caso único. En particular, se analiza la experiencia y los resultados obtenidos en el proyecto de investigación y transferencia de tecnología “Posicionamiento de marca de las empresas del sector pymes metalmecánicas para ganar y consolidar nuevos mercados”, desarrollado en la Universidad Nacional de José C. Paz ubicada en el noroeste del Conurbano Bonaerense.

La selección del caso se justifica en tanto la experiencia en este proyecto permite analizar procesos de vinculación tecnológica desde sus tramas, particularidades y desafíos de la interacción entre el grupo de investigación, la Oficina de Vinculación Tecnológica (OVT-UNPAZ) y sector productivo representado por las 10 empresas participantes del proyecto.

Los datos para el análisis del caso provienen fundamentalmente de fuentes primarias recolectadas a partir de entrevistas semiestructuradas a informantes claves. El trabajo de campo se llevó a cabo entre los meses de agosto de 2021 y abril de 2022.

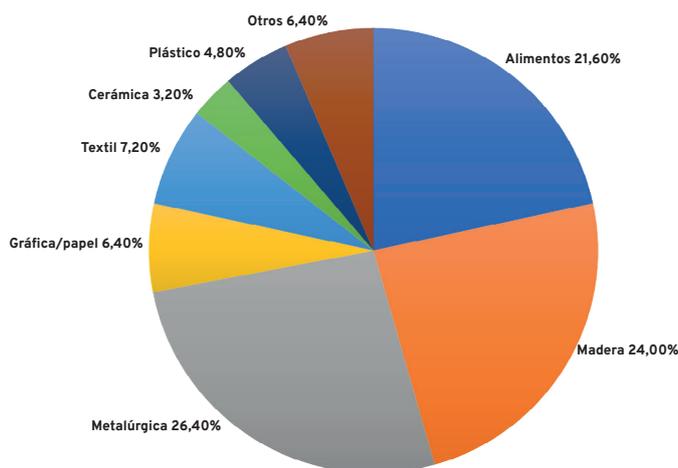
El artículo se divide en ocho partes. Luego de los antecedentes teóricos, la sección siguiente describe las principales características del caso estudiado y lo analiza, presenta los principales elementos conceptuales que se incorporaron al análisis del caso indagado, provenientes del campo de los estudios de la geografía económica evolucionista. La última sección arriba a las reflexiones finales.

Población de estudio

El entramado productivo de José C. Paz está conformado por unas 125 pequeñas y medianas empresas. La rama metalúrgica es la que más representación tiene con un 26,40%. En total, son 33 pymes que, con sus diferentes formas (talleres o fábricas), se dedican a la matricería, tornería, fabricación de componentes, autopartes, hornos, heladeras, carrocías de camiones y camionetas, entre otras actividades. Por su parte, la industria de la madera constituye el 24% del total de empresas. En este caso, son 30 pymes 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 donde son 27 empresas dedicadas a este rubro. En total, representan el 21,6% de las pymes. Principalmente, predominan las panaderías industriales, pero también se dedican a la elaboración de soda, helados y chacinados.

Grafico 1. Porcentaje de PyME de José C. Paz, según actividad (2016).



Fuente: Repetto (2018: 7).

El proyecto de investigación y transferencia trabajó con diez de estas pymes de la rama metalúrgica que comprende un conjunto heterogéneo de actividades manufactureras que, en mayor o menor medida, utilizan entre sus insumos principales productos de la siderurgia y metales no ferrosos a lo largo de toda la cadena productiva, al mismo tiempo que engloba la producción de un amplio abanico de bienes que resultan claves para el desarrollo del resto de las actividades económicas. En este sentido las pymes estudiadas centran sus actividades productivas en la matricería, carrocerías de camiones, autopartes, hornos, heladeras, entre otras actividades.

El proyecto de investigación y transferencia de tecnología (PITTS) “Posicionamiento de marca de las empresas del sector pymes metalmeccánicas para ganar y consolidar nuevos mercados” tuvo por objetivo *analizar y diagnosticar el modelo comercial y estrategia comunicacional* de diez pequeñas y medianas empresas del sector metalmeccánico nucleadas en el ForoPyME.

En cuanto a la dinámica y la metodología abordada con las empresas, en primer lugar, se trabajó con una metodología de diagnóstico. Al respecto, una vez establecida la colaboración con el ForoPyME gracias a la gestión de la Unidad de Vinculación Tecnológica de la Universidad, se definieron una serie de pasos a trabajar. El primero fue tener una clara visualización del estado actual de la estrategia comunicacional e implementación de branding de cada empresa que integra el conglomerado de producción local.

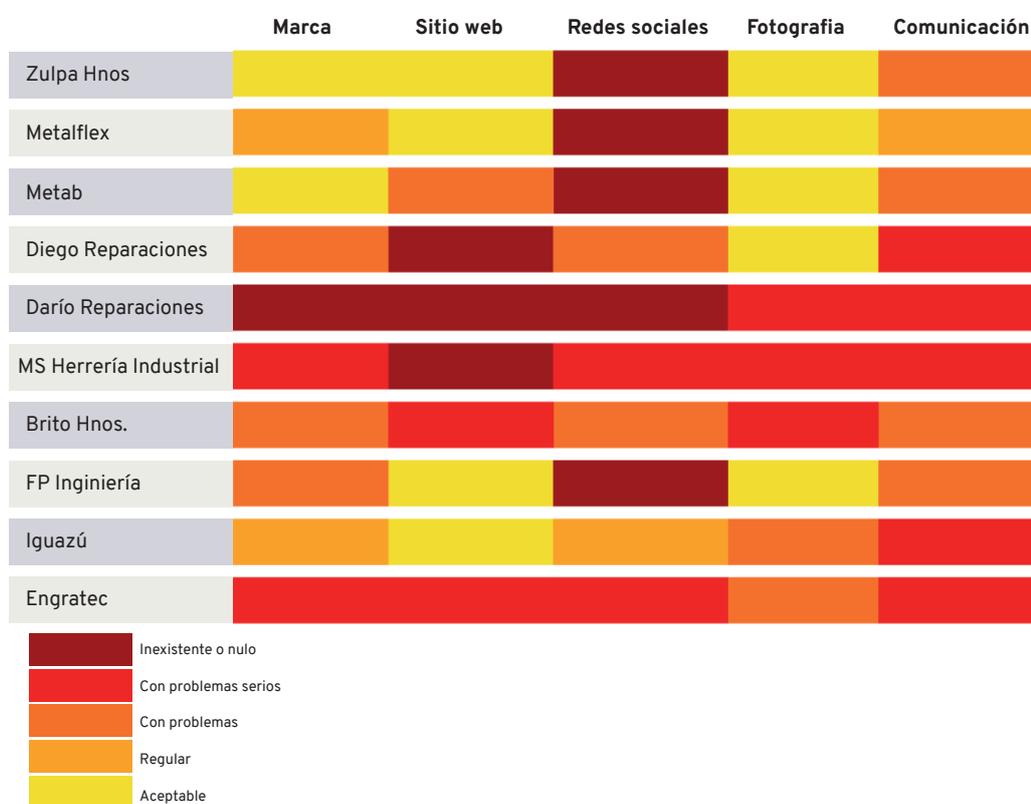
Para llevar a cabo los diagnósticos, se configuraron marcadores y variables, y, en segundo lugar, se dividieron equipos de trabajo, compuestos por estudiantes y graduados, para tener un mejor control y concentración en el análisis de las diez pymes que integraban el Foro en ese momento. De este modo, se determinaron como marcadores de este diagnóstico los ejes trayectoria (historia, escala de la empresa, organización interna), comunicación visual (marca, identidad visual, coherencia, fotografía de los productos), presencia online (página web propia, redes sociales, comunicación e interacción en redes) y competencia (comunicación, fortalezas).

Una vez establecidos los marcadores y la división en equipos de trabajo, se procedió a investigar cada empresa. En principio, mediante una modalidad online que implicó una extensa dedicación al rastreo de la información presente en Internet y posteriormente con entrevistas a los empresarios.

Resultados. Mirada integral

Los diagnósticos efectuados revelaron los siguientes resultados:

Tabla 1. Caracterización de PyME industriales en José C. Paz.



Fuente: Here, Repetto y Lang (2020: 5).

Uno de los problemas que aparece replicado en todos los diagnósticos es la falta de un desarrollo integral de marca (branding). Si bien el 90% de las empresas posee un logotipo, o al menos el intento de una marcación identitaria a través de un ícono/tipografía, los usos que se hacen de este ostentan una buena cantidad de problemas tanto visuales (paleta cromática, tipografía) como comunicacionales (nombre genérico, carencia de un *tagline* o bajada que brinde especificidad, contrasentidos entre lo que es la empresa y lo que connota el logo).

Otro de los problemas que se repite en los diagnósticos es la ausencia o usos ineficientes de los canales de internet. Finalmente, se relevaron problemáticas vinculadas a la falta de criterios organizativos en los niveles de información o un diseño inadecuado de la experiencia de usuario (UX) y de la interfaz (UI).

Una problemática no menor es la referida a las estrategias comunicacionales y organización de la información. El 50% de las empresas muestra problemas serios de presentación. Las fallas predominantes están relacionadas con la carencia de definiciones concretas sobre la compañía, el tipo de producción y el valor diferencial respecto de la competencia. Otras fallas delatan la falta de criterios organizativos y comunicacionales a la hora de exhibir la empresa como una totalidad. Por ejemplo, aplicación o utilización no uniforme de la marca.

Estas son solo algunas de las problemáticas diagnosticadas y que fueron recopiladas en el trabajo “Diagnóstico comunicacional de las pymes del sector metalmecánico para mejorar el posicionamiento de marca en el entorno digital” (Here, Repetto y Lang, 2020) a fin de abordar su solución colaborativa entre el equipo de investigación y las empresas.

Aspectos que inciden en la capacidad de absorción del conocimiento de las pymes

De las diez empresas diagnosticadas, solo una contaba con un desarrollo gráfico y comunicacional previo, de grado profesional y medianamente resuelto. Sin embargo y a pesar de estos resultados:

- *Solo en un caso fue posible avanzar* con reuniones, acoger el diagnóstico y lograr el desarrollo de planificación propuesta mediante la aplicación a fondos de financiamiento (por ejemplo, la convocatoria Agregando Valor).
- Las diez empresas diagnosticadas, recibieron por mail el diagnóstico y un cuestionario *online* para que respondan acerca de las características de la empresa. Sin embargo, *solo tres respondieron la consulta*.
- *Nueve de las diez empresas no avanzaron* a fases posteriores de implementación.

Es entonces cuando surgen las preguntas: ¿por qué tan solo el 10% de las empresas logró incorporar y apropiarse adecuadamente del desarrollo generado en la universidad? ¿Qué tipo de capacidades les

permitió asimilar, adaptar y mejorar las nuevas tecnologías adquiridas y acercar la producción y comercialización de la empresa a demandas específicas del mercado?

El abordaje de dichos interrogantes requiere conceptualizar la capacidad de absorción de conocimiento. Dicho concepto define la habilidad de las empresas para identificar, asimilar, transformar y explotar conocimiento externo (Cohen y Levinthal, 1990).

De modo tal que el concepto trata de captar dos tipos de procesos relacionados: por un lado, las interacciones de conocimiento propias a las empresas, cuyas lógicas de ejecución y dinámicas son parte de su rutina organizacional, y por otro, las interacciones externas a las empresas que permiten captar e integrar conocimiento disponible en el entorno organizacional, mediante diversos mecanismos de asimilación y explotación, a la dinámica de conocimiento e innovación de la propia organización. Desde este punto de vista, la capacidad de absorción expresa siempre un proceso de aprendizaje por interacción orientado hacia la innovación (Cohen y Levinthal, 1990; Lane y Lubatkin, 1998; Zahra y George, 2002).

El desarrollo de capacidades internas de aprendizaje dentro de la empresa crea las competencias necesarias para asimilar y explotar conocimiento externo para el desarrollo de innovaciones (Cohen y Levinthal, 1990). Una de las formas de acceso al conocimiento externo es el desarrollo de redes tecno-productivas o redes de cooperación para la innovación.

Esta cooperación tiene un doble papel, por un lado, permite aprender de otras organizaciones y, por el otro, posibilita obtener productos e innovaciones.

Ahora bien, este proceso de cooperación es dependiente de diversos tipos de proximidades:

- Proximidad geográfica: se refiere a la cercanía física de los agentes que intercambian conocimiento. La cercanía física facilita la transferencia de conocimiento tácito además de generar las condiciones para la creación de rutinas de aprendizaje y reglas comunes de comportamiento (Boschma, 2005; Breschi y Lissoni, 2001). La proximidad geográfica tiene, además, importancia porque facilita las redes informales y contactos cara a cara, en un contexto en el que las interacciones basadas en el conocimiento tácito tienen cada vez más relevancia para los sistemas de innovación (Morone y Taylor, 2004).
- Proximidad cognitiva: es el primer elemento facilitador del aprendizaje por red, puesto que organiza un espacio cognitivo común que permite compartir, explotar y reconvertir conocimiento (Boschma, 2005; Sorenson, Rivkin y Fleming, 2006). Los proyectos de cooperación para la innovación conforman las unidades de medida de esta dimensión asumiendo que en el marco de proyectos se generan procesos de aprendizaje y transferencia de conocimiento.
- Proximidad organizacional: se refiere a la medida en que los procesos de aprendizaje forman parte de un arreglo organizacional (Boschma, 2005) y facilita la articulación de intereses organizacionales internos y externos (como en el caso de las redes empresa-empresa). La lejanía or-

ganizacional puede ser compensada con proximidades cognitiva y geográfica (Boschma, 2005), como es el caso de las redes de cooperación universidad-empresa.

- Proximidad social: es entendida como el enraizamiento de las organizaciones en procesos de aprendizaje asentados en la confianza, que facilitan la interacción y coordinación de las partes (Granovetter, 1985). En estos términos, la interacción cara a cara –asociada a la proximidad geográfica– puede condicionar la existencia de proximidad social.
- Proximidad institucional: refleja la relevancia de compartir un conjunto de normas, reglas, valores comunes que posibiliten la acción colectiva, reduciendo los costos de deliberación y la incertidumbre de los procesos de innovación (Johnson, 1997).

Proximidades y vinculación tecnológica en un entramado productivo heterogéneo: el caso en estudio

El enfoque expuesto considera que la proximidad geográfica no es una condición necesaria ni suficiente para que surjan proyectos que den lugar a procesos de cambio y convergencia tecnológica entre diferentes actores. Sin embargo, en el caso del entramado analizado, la cercanía física de los actores presenta un peso significativo para la puesta en marcha de proyectos de investigación y transferencia de tecnología. En ese sentido, las iniciativas que se desarrollan desde la OVT-UNPAZ denotan una importante proximidad geográfica con los actores con los cuales interactúa, esto es, los sectores productivos, el Municipio de José C. Paz y otras reparticiones públicas a nivel provincial como también nacional.

En cuanto a la proximidad cognitiva entre los equipos de trabajo que propone la OVT UNPAZ y las entidades parte de los proyectos que llevan adelante, se observa por lo general una tendencia baja. Especialmente por la baja demanda de tecnología por parte del medio socioproductivo local en general y de la industria metalmecánica en particular. Por lo que aquí la proximidad geográfica vuelve a cobrar un rol preponderante capaz de contribuir a reforzar la proximidad social entre los actores. La interacción cara a cara –asociada a la proximidad geográfica– condiciona favorablemente la existencia de proximidad social.

Asimismo, por su misión, funciones y el rol activo de la OVT-UNPAZ en la promoción de la vinculación y transferencia, se pone de manifiesto cierta flexibilidad en torno a la proximidad institucional. En efecto, se observa un carácter adaptable, de proximidad intermedia que permite la interacción de diversos actores, con rutinas y normas diferentes. No obstante, los proyectos que se desarrollan en este entramado heterogéneo se insertan en el marco organizativo de la UNPAZ. De ello se deduce, cierta flexibilidad institucional coordinada a partir de un tipo de proximidad organizacional que se estructura centralmente a partir de la universidad.

No obstante, el transcurrir de proyectos como el caso en estudio evidencia ciertas limitaciones en la coordinación organizacional de los proyectos; limitaciones que implicaron una baja proximidad ins-

titucional. La configuración de trabajo con la que cuenta la oficina compromete, en buena medida, la capacidad de la OVT-UNPAZ para interpretar las necesidades de la empresa, identificar las investigaciones y desarrollos tecnológicos con potencialidad para dar respuesta a dichas necesidades y, por último, articular necesidades y oferta para lograr una vinculación efectiva.

Capacidad de absorción potencial y realizada

La distinción teórica entre la capacidad de absorción potencial y la capacidad de absorción realizada sugiere que no es suficiente con observar las “condiciones de posibilidad” de la innovación en cuanto al potencial creativo expresado por la masa crítica y el aprendizaje interactivo, sino que es preciso observar los resultados empíricos de ese proceso (Spila, Rocca e Ibarra 2009) Es decir, la capacidad de transformación y codificación efectiva de conocimiento que tiene la organización.

Un ejemplo de esta capacidad de absorción realizada y que al mismo tiempo constituye una actividad que inspira confianza y contribuye a fortalecer los vínculos con las empresas lo constituye el caso de la empresa Metab, integrante del ForoPyme mencionado. A partir de la investigación en estudio, se detectó que la empresa no contaba con una imagen corporativa acorde a su propuesta de valor ofrecida y a la cartera de clientes ABC1 a la que se dirigía. A través de la gestión de la OVT-UNPAZ se solicitó el financiamiento para el desarrollo de una estrategia comunicacional adecuada, la profesionalización y actualización del branding de la empresa. Tras un año de trabajo del equipo integrado por docentes investigadores, graduados y estudiantes acordaron que la nueva imagen define la calidad, innovación y excelencia que se ofrece con los productos y servicios de posventa. Estéticamente y discursivamente, hoy Metab (empresa) y Touribar (su marca emblema) alcanzaron un estándar adecuado a su propuesta de valor y un grado de modernización, fresca e identidad marcaría que logra definirse e identificarse entre la competencia.

Los resultados alcanzados fueron percibidos con entusiasmo por el resto de las empresas integrantes del Foro que expresaron su conformidad en transitar el mismo camino que Metab.

Universidad y empresa: vinculación tecnológica en la UNPAZ

La Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ) se crea en el año 2009 y conforma el grupo de instituciones de educación superior conocidas como las Universidades del Bicentenario. El contexto sociopolítico común en el cual nacieron estas universidades hizo que la conceptualización de sus funciones tenga una matriz similar. Sus normativas, el discurso de la comunidad educativa y las prácticas concretas de sus docentes e investigadores se encuentran orientados a partir de la preocupación por la relación con los entornos productivos locales y sus demandas socioproductivas, la mejora en las condiciones de vida de la población y el incremento en el cumplimiento de derechos sociales, principalmente de sus regiones de influencia.

En su Plan de Gobierno, la Universidad establece seis objetivos estratégicos para el año 2020. En particular, la Secretaría de Ciencia y Tecnología se centra en el desarrollo de dos de estos objetivos: 1) la promoción interna de las actividades de ciencia, tecnología e innovación dentro de la comunidad académica; y 2) la profundización de los vínculos de la UNPAZ con las instituciones especialmente de su región de influencia, en un contexto local donde la existencia de una universidad es aún una novedad.

A fin de cumplir con los objetivos citados, en mayo de 2019 y mediante la Resolución (R) N° 150/2019: Reconocimiento de la UNPAZ como Unidad de Vinculación Tecnológica, Ley N° 23877, se establecen los lineamientos necesarios para avanzar en la promoción de la relación con el entorno socioeconómico de la universidad y cumplimentar así los múltiples requisitos de las convocatorias y convenios con organismos de educación, ciencia y técnica. Sin embargo, la oficina de Vinculación Tecnológica, que depende de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNPAZ, desarrolla actividades desde el año 2015 con el objetivo de establecer el vínculo con el medio productivo local y regional para aportar a la resolución de problemas concretos en términos de competitividad.

Uno de sus logros más significativos lo constituye la creación del ForoPyME en el año 2017 junto a empresas locales, con el objetivo de aportar capacidad de generación y transmisión del conocimiento.

Sin embargo, las características de informalidad que asume el proceso de absorción y apropiación en las pymes que integran el Foro (personal involucrado, ausencia de presupuesto, ausencia de codificaciones, conocimiento tácito e implícito) guardan una estrecha relación con sus competencias y con su proceso de formación.

Tal situación conlleva a la necesidad de la OVT-UNPAZ de constituirse en un actor clave dentro de la red con capacidad de promover una cultura para el desarrollo de I+D en los restantes actores, considerando no solo lo referente a sus capacidades y aptitudes para el desarrollo tecnológico, sino también respecto a su disposición para la articulación y coordinación de las acciones con los demás actores de la red, en la conformación de sinergias virtuosas.

Al presente trabajo, la OVT-UNPAZ cuenta con cuatro colaboradores además de su director, el licenciado Federico Marcó, dos personas dedicadas al área administrativa y gestión de proyectos y otras dos dedicadas a la vinculación y relación con las empresas.

En un esfuerzo por avanzar en las líneas de trabajo arriba descritas, la OVT-UNPAZ está desarrollando el Centro de Soluciones Tecnológicas e Innovación (CESTI) que además de brindar una serie de servicios a la pyme local (brindará asesoramiento para la adaptación de los modelos de negocios y la reorganización de los procesos a la era digital, la elaboración de estrategias de comunicación digital y desarrollo de marca, el diseño de planes de exportación y la formación de recursos humanos para el mejor aprovechamiento de las herramientas de la Plataforma de Soluciones Digitales) se propone fortalecer la interacción y coordinación entre empresas, universidades y otras instituciones científico-tecnológicas, mejorando la eficiencia colectiva y promoviendo el desarrollo de emprendimientos dinámicos.

Reflexiones finales

Para las empresas, las alianzas con universidades resultan estratégicas puesto que les proveen de un insumo básico –el conocimiento– sin tener que asumirlo como gasto fijo (Versino, Guido y Di Bello, 2012). Sin embargo, los resultados obtenidos en el proyecto de investigación y transferencia de tecnología analizado en el presente artículo ponen de manifiesto los desafíos de estas alianzas tanto desde el punto de vista de las empresas y sus capacidades para absorber la I+D externa como de la propia universidad y sus características estructurales y organizativas para detectar los resultados de investigación relevantes.

Dadas las características de informalidad que asume el proceso de absorción y apropiación en las pymes que integran el Foro (personal involucrado, ausencia de presupuesto, ausencia de codificaciones, conocimiento tácito e implícito) emerge la necesidad de la OVT-UNPAZ de constituirse en un actor clave dentro de la red con capacidad de promover una cultura para el desarrollo de I+D en los restantes actores, considerando no solo lo referente a sus capacidades y aptitudes para el desarrollo tecnológico, sino también respecto a su disposición para la articulación y coordinación de las acciones con los demás actores de la red, en la conformación de sinergias virtuosas.

Bibliografía

- Boschma, R. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61-74, DOI: 10.1080/0034340052000320887
- Casalet, M. (2010). *Mitos y realidades en la transferencia de conocimientos en América Latina*. VIII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y Tecnología. Universidad Tecnológica Nacional. Buenos Aires.
- Casalet, M. y Casas, R. (1998). Un diagnóstico sobre la vinculación Universidad-Empresa. México: CONACyT /ANUIES.
- Codner, D. y Perrota, M. (2018). Blind technology transfer process from Argentina. (En prensa). *Journal of Technology Management & Innovation (JOTMI)*, 13(3).
- Codner, D.; Becerra, P. y Díaz, A. (2012). La transferencia tecnológica ciega: desafíos para la apropiación del conocimiento desde la universidad. *REDES*, 18(35), 161-171.
- Cohen, W. y Levinthal, D. (1989). Innovation and Learning: the two faces of R&D. *The Economic Journal*, 99(397), 569-596.
- Correa, F. y Versino, M. (2015). Relaciones universidad-empresa: ¿y cuando la universidad es la empresa? *Cuestiones de Sociología*, 12. Recuperado de <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn12a07>
- Etzkowitz, H. (2002). The Triple Helix of University-Industry-Government. Implications for Policy and Evaluation. *Working Paper*, (11).

- Etzkowitz, H. (2003). Innovation in innovation: the Triple Helix of university- industry-government relations. *Social Science Information*, 42(3), 293-337.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- Fernández De Lucio, I.; Castro, E.; Conesa, F. y Gutiérrez, A. (2010). Las relaciones universidad-empresa: entre la transferencia de resultados y el aprendizaje regional. *Revista Espacios*, 21(2), 1-17.
- Gibbons, M. (1995). La nueva producción del conocimiento. En M. Gibbons, C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott y M. Trow, *La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- Gutti, P. (2008), Características del proceso de absorción tecnológica de las empresas con baja inversión en I+D: un análisis de la industria manufacturera argentina. *Pymes, Innovación y Desarrollo*, 3(2-3). Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pid/article/view/15224>
- Here, G.; Repetto, C. y Lang, G. (diciembre de 2020). Diagnóstico comunicacional de las PyMEs del sector metalmecánico para mejorar el posicionamiento de marca en el entorno digital. En *Aportes al desarrollo productivo y la innovación en el noroeste del Conurbano Bonaerense*. Informe IDEPI-Universidad Nacional de José C. Paz.
- Repetto, C (2018) La estructura productiva de José C. Paz: caracterización de las PyME industriales. *Ec-Revista de Administración y Economía*.
- Repetto, C. y Lettieri, M. (noviembre de 2021). Análisis de la noción de vinculación tecnológica y su impacto en el desarrollo de redes tecnoproductivas (presentada en la Mesa de debate sobre cambios tecnológicos, especialización y políticas industriales). Jornadas CEUR. Recuperado de <http://jornadas-ceur.conicet.gov.ar/archivos/Programa-CEUR-Jornadas-2021.pdf>
- Vaccarezza, L. (1999). La institucionalización de la transferencia de tecnología en las universidades argentinas. Buenos Aires: mimeo.
- Versino, M.; Guido, L. y Di Bello, M. (2012). *Universidades y sociedades: aproximaciones al análisis de la vinculación de la universidad argentina con los sectores productivos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Buenos Aires: IEC-CONADU.