

.UBA200

.UBAeconómicas

# ANUARIO

## Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

Año 15 | 2023 | N° 19  
Junio - Noviembre 2023

Buenos Aires, Argentina



**.UBA**económicas  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Centro de Estudios Económicos  
de la Empresa y el Desarrollo  
(CEEED)

ANUARIO

ISSN 2545-8299



N° 19  
JUNIO - NOVIEMBRE AÑO 15  
2023



ANUARIO

CENTRO DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS DE LA  
EMPRESA Y EL DESARROLLO

## Directora

*Maria Inés Barbero.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

## Subdirectora

*Viviana Román.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

## Comité Editorial

*Hebe Mariel Dato.* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Raúl García Heras.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Jorge Gilbert.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Juan Lucas Gómez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Anibal Pablo Jáuregui.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Benedicto Flavio Ruffolo.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de

**Secretario de Redacción.** *Juan Lucas Gómez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. **Asistente de Secretaria de Redacción.** *Edgardo Germán Domínguez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Buenos Aires, Argentina. **Asistentes Editoriales.** *Mariana Kunst.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía

**Aclaración:** Todas las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires, Argentina. | *Cintia Russo.* Universidad Nacional de Quilmes. Departamento de Economía y Administración. Argentina.

## Consejo Asesor Externo

*Araceli Almaraz.* El Colegio de la Frontera Norte. Baja California, México. | *Mario Cerutti.* Universidad Autónoma de Nueva León, Monterrey-México. | *Carlos Dávila L. de Guevara.* Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. | *Paloma Fernández Pérez.* Universidad de Barcelona-España. | *Raúl Jacob.* Universidad de la República-Uruguay. | *Norma Lanciotti.* Universidad Nacional de Rosario-Argentina, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Manuel Llorca Jaña.* Universidad de Valparaíso, Valparaíso. Chile. | *Andrea Luch.* Universidad Nacional de La Pampa-Argentina, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Rory Miller.* Universidad de Liverpool-Inglatera. | *Martín Monsalve Zanatti.* Universidad del Pacífico, Lima. Perú | *Nuria Puig Raposo.* Universidad Complutense de Madrid-España. | *Andrés Regalsky.* Universidad Nacional de Tres de Febrero-Argentina. | *Luiz Fernando Saraiva.* Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Gerais. Niterói, Brasil. | *Javier Vidal Olivares.* Universidad de Alicante-España. | *Moisés Villamil Balestro.* Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Tomás Chami Rouvroy.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Hernando Arbelo.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Mauro Nahuel Cuk.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. **Diseño de tapa.** *Gabriela Franca.* **Maquetación.** *Dolores Domínguez.*

Anuario editado por el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Facultad de Ciencias Económicas. Propietario: Universidad de Buenos Aires.

Córdoba 2122 - C.P. 1120 - CABA, 2º Piso.

TE: 5285-6826

Dirección electrónica: [ceed@fce.uba.ar](mailto:ceed@fce.uba.ar) / [ceed@econ.uba.ar](mailto:ceed@econ.uba.ar)

ISSN 2545-8299

Registro DNDA 03201596-APN-DNDA#MJ

**.UBA**económicas  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Centro de Estudios Económicos  
de la Empresa y el Desarrollo  
(CEEED)

ANUARIO  
ISSN 2545-8299



N° 19  
JUNIO - NOVIEMBRE AÑO 15  
2023



## Índice

**Presentación..... 11**

### Dossier

**La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)**

Coordinado por Rocío Soledad Poggetti

La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)

**Rocío Soledad Poggetti ..... 15**

Notas sobre economía popular, social y solidaria en gobiernos progresistas latinoamericanos y sus vínculos con la valorización de organizaciones

**Juan Fernando Álvarez, Daniel Francisco Nagao Menezes ..... 27**

Desarrollo Institucional de la Economía Social y Solidaria en Brasil – Del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995) a Jair Bolsonaro (2022)

**Daniel Francisco Nagao Menezes ..... 51**

Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019)

**Juan Pablo Martí ..... 83**

Economía social en los márgenes agrarios. Asociaciones y agentes productivos en la agroindustria yerbatera argentina (1991- 2021)

**Lisandro Ramón Rodríguez..... 111**

*Parte abierta*

La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001)

**Hugo Ariel Rossi..... 137**

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

**Federico Daniel Naspleda..... 169**

*Reseñas*

El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado. Actores y procesos en perspectiva histórica

**Cristian Wilson ..... 213**

**Directrices para autores/as ..... 217**

## Presentación

En esta decimonovena edición del Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) presentamos un dossier titulado “La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)”, editado por Rocío Soledad Poggetti.

Dicho dossier contiene artículos de Juan Fernando Álvarez y Daniel Francisco Nagao Menezes sobre la economía popular, social y solidaria en Latinoamérica en relación con las organizaciones, de Daniel Francisco Nagao Menezes sobre la economía social y solidaria en Brasil, de Lisandro Ramón Rodríguez sobre la economía social y la agroindustria yerbatera en Argentina y de Juan Pablo Martí sobre las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay. El número, además, incluye una parte abierta que presenta un trabajo de Hugo Ariel Rossi sobre la industria tabacalera argentina y otro de Federico Daniel Naspleda dedicado a la transformación de la industria farmacéutica local. En conjunto los aportes reunidos evidencian la compleja trama que presentan las economías latinoamericanas y nos invitan a la reflexión sobre temas trascendentes como el rol del Estado en la economía, el papel de las corporaciones y el impacto de las sucesivas crisis en las realidades económicas de América Latina, entre otros debates.

La organización del número es el resultado de un esfuerzo colectivo llevado a cabo por el equipo editorial, por los editores del volumen y por los evaluadores externos, a quienes brindamos nuestro agradecimiento. La valiosa colaboración de estos últimos ha contribuido también a enriquecer las perspectivas de los autores y a estimular los intercambios y debates.

Equipo Editorial  
*Anuario Centro de Estudios Económicos  
de la Empresa y el Desarrollo.*  
Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo



Dossier

**La economía social latinoamericana en  
encrucijada: asociaciones y agentes entre  
los gobiernos progresistas y los neoliberales  
(finales del siglo XX y principios del XXI)**

Coordinado por Rocío Soledad Poggetti



## **La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)**

Rocío Soledad Poggetti<sup>1</sup>

[rpoggetti@hum.unrc.edu.ar](mailto:rpoggetti@hum.unrc.edu.ar)  
<https://ord.0000-0003-2489-7249>

La economía social se presenta como un fenómeno huido en los estudios sociales latinoamericanos. La efervescencia relativamente reciente de las asociaciones de trabajo, comerciales y/o productivas que pueden incluirse dentro de este paraguas explica en parte ese tratamiento tangencial. Lo que puede entenderse como una presión sobre la agenda académica para comprender un fenómeno complejo y, hasta cierto punto, contradictorio, ha generado un abanico de estudios conceptuales y/o empíricos que reconstruyen experiencias de asociaciones y/o agentes que pueden ser incluidos dentro de esta categoría a nivel nacional. Más recientes son los estudios comparativos a escala latinoamericana y, en general, estos se han concentrado en las cooperativas (Correa Mautz 2022) y en las asociaciones de la agricultura familiar (Sabourin *et al.* 2014).

La lectura de estas investigaciones nos permite una primera aproximación a la complejidad intrínseca de la economía social latinoamericana. En general, se reconocen dos contextos en los que se fortalecieron estas asociaciones. La década de 1990 fue el epicentro de los ensayos neoliberales. La retirada del Estado de sus funciones de garante de derechos sociales fundamentales como educación, salud y alimentación, sumado a los crecientes niveles de desigualdad y exclusión social, hicieron que fueran surgiendo diferentes iniciativas desde la sociedad civil para cubrir esos espacios que dejaban vacíos las instituciones y las políticas públicas. La crisis económica, social y de representatividad política que atravesaron muchos países de la región entre finales del siglo XX y principios del XXI fue el caldo de cultivo para el crecimiento exponencial de asociaciones que pueden incluirse dentro de la economía social.

En parte como reacción a las consecuencias del neoliberalismo, varios países de la región (Venezuela, Argentina, Brasil, Ecuador,

---

<sup>1</sup> ISTE/ Universidad Nacional de Río Cuarto - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Uruguay, entre otros) transitaron hacia la construcción de lo que ha dado en llamarse gobiernos progresistas (Gaudichaud 2019). Los consensos sostenidos por algunas fracciones del empresariado en torno a la necesidad de recomponer las fuerzas productivas y el cuestionamiento sostenido por los movimientos sociales sobre las políticas sociales del neoliberalismo, articularon un abanico de respaldos para la emergencia de estos gobiernos. Más allá de la diversidad intrínseca, se caracterizaron por la reconstrucción de un conjunto de capacidades estatales para intervenir en áreas que habían quedado libradas a las fuerzas del mercado<sup>2</sup>. En ese marco, se fue gestando una institucionalidad pública para fomentar la formación de cooperativas, asociaciones civiles, fundaciones, consorcios, ferias, entre otras formas jurídicas, como una estrategia de inclusión social.

En este contexto, los debates académicos se concentraron en un conjunto de aristas de las cuales nos interesa destacar al menos cuatro. La efervescencia de los movimientos sociales y de asociaciones con distintos grados de formalidad, constituida por agentes heterogéneos y con estrategias disímiles, instaron a los académicos a reinterpretar las concepciones clásicas sobre la economía social. Para dar cuenta de esa complejidad, se le agregaron adjetivaciones como popular o solidaria (Mateo, Reyes y Solverira 2011). En función de ello, es posible reconocer como parte de esta “otra” economía a cooperativas de campesinos en México, cooperativas de trabajo en Argentina y Uruguay, asociaciones de hecho de agricultores familiares en Brasil. Las investigaciones rastrearon en estas experiencias indicios que les permitieran comprender formas económicas, sociales y productivas alternativas a las clásicas relaciones mercantiles. Esas pistas tienen que ver, por lo general, con los valores de solidaridad e igualdad sobre los que se asientan estas asociaciones,

---

<sup>2</sup> Con esto no estamos adhiriendo a los argumentos que asocian el neoliberalismo a la “retirada” del Estado. Los estudios recientes sobre el Estado han argumentado que, lejos de esa interpretación tradicional, el Estado sostuvo una fuerte intervención durante ese contexto como orientador de las directrices del modelo de desarrollo (Nun 2012). La recuperación de capacidades estatales a las que aludimos tiene que ver con el cambio en la posibilidad de resolver las situaciones más críticas derivadas del neoliberalismo y, al mismo tiempo, sostener los consensos políticos que llevaron a los gobiernos progresistas al poder. Más allá del impacto real que tuvieron estos gobiernos en la reconstrucción de la institucionalidad pública, lo cierto es que esta nueva orientación se materializó en el surgimiento de agencias y de una batería de políticas públicas que atendían las demandas de los sectores más golpeados por la crisis.

las prácticas organizativas horizontales y democráticas, la reciprocidad en las relaciones internas de producción y comercialización, la búsqueda de ganancias equitativas para los asociados. Es decir, se amalgaman como parte de la economía social a un conjunto heterogéneo y desigual de asociaciones y de agentes que, por lo general, se constituyen a partir de los sectores excluidos. La posibilidad de sostener la existencia de una unidad más allá de esa diversidad se presenta, entonces, como un primer dilema para los académicos.

Por lo general, a esos momentos de efervescencia le siguen otros de estancamiento o franca decadencia. El carácter oscilante que se observa en el surgimiento y la desaparición de este tipo de asociaciones está relacionado a la evolución de los indicadores macroeconómicos. Es decir, los momentos álgidos de crisis social, económica y política son aquellos en los que las asociaciones de la economía social emergen con fuerza. No obstante, la experiencia de los gobiernos progresistas de inicios del siglo XXI permite revisar esta interpretación porque la mayor parte de ellos transitaron su gestión en un contexto de crecimiento en la exportación de *commodities* agropecuarios que se tradujo en el incremento del PBI y de los recursos fiscales.

El pico más alto en el registro de asociaciones que pueden incluirse dentro de la economía social se produjo durante estos gobiernos, es decir, en el marco de propuestas políticas que incluían a la economía social como una alternativa para paliar los efectos más nocivos de la crisis a partir de la cual emergieron. La batería de programas y políticas públicas que favorecieron la asociatividad hacia principios del siglo XXI, entendidas por los académicos como compensatorias (Gaudichaud, *et al.* 2019) y su traducción inmediata, el crecimiento exponencial de estas asociaciones, azuzó el debate sobre el carácter instrumental que asumieron. Un segundo dilema tiene que ver, en consecuencia, con la posibilidad de pensar a la economía social como una respuesta auto gestionada por parte de la sociedad civil o, por el contrario, como una propuesta política que se aplica de manera vertical ante determinados contextos.

Por lo general, las investigaciones destacan que son pocas las asociaciones que, surgidas en esos momentos políticos, pueden consolidarse en formas jurídicas estables que trasciendan los programas sociales a partir de los cuales emergieron. Las dificultades evidenciadas para construir propuestas autónomas articulan un abanico de factores entre los que se mencionan, con mayor frecuencia, el carácter vulnerable

de los agentes que la componen, la inestabilidad en los programas sociales y, en particular, la labilidad en la asistencia, la capacitación y el monitoreo de su desarrollo (INTA-CIPAF 2021). En definitiva, el tercer dilema tiene que ver con la compleja relación entre autonomía y dependencia que se articula entre los agentes que las constituyen y los programas estatales o, en otros términos, con el origen “desde abajo” o “desde arriba” de las iniciativas de la economía social.

Lo cierto es que la diversidad de asociaciones económicas, reivindicativas y/o técnicas (para retomar las categorías propuestas por Lattuada 2021) ha presionado sobre la representatividad de las asociaciones históricas, por lo general cooperativas y mutuales que devienen, a partir de este contexto, en “tradicionales”. Los estudios analizan las estrategias que se articularon desde estas asociaciones para insertarse de manera competitiva en un mercado agropecuario que fue adquiriendo grados crecientes de concentración y la desvinculación, en estos contextos, de un grupo numeroso de pequeños productores que no podían afrontar con éxito las condiciones mínimas de su reproducción socio-productiva (Poggetti y Carini 2022). De manera correlativa, estas interpretaciones han renovado el debate acerca de la inclusión, o no, de estas cooperativas dentro de la economía social. En definitiva, lo que se problematiza en esta arista del debate que queremos destacar como último dilema, son las estrategias de esas asociaciones, cómo se vieron tensionadas por las renovadas formas asociativas de la economía social y cómo se articulan (o en qué grado lo hacen) a los intereses de los agentes que se encuentran asociados.

En función de ello, en este dossier nos proponemos aportar un conjunto de interpretaciones que contribuyan a comprender la heterogeneidad y las tensiones que atraviesan a la economía social latinoamericana entre los gobiernos neoliberales y los progresistas. Los objetivos tienen que ver, en consecuencia, con los dilemas a los que hemos referido con anterioridad y que podemos resumir a partir de interrogantes tales como ¿qué se entiende por economía social latinoamericana? ¿cómo se vincula su reconceptualización como economía social, popular y solidaria a la efervescencia de asociaciones integradas por los sectores más vulnerables?, vinculado a esto ¿en qué coyunturas es posible reconocer los momentos álgidos de su formación? ¿tiene que ver ello exclusivamente con momentos críticos a nivel económico y social? ¿o tiene que ver con el fomento de estas asociaciones por parte del Estado? En relación a esto

último ¿son fomentadas como una forma de contribuir a la formación de otra economía o forma parte de políticas compensatorias que permiten, al menos potencialmente, mitigar los efectos más nocivos de la exclusión? Es decir ¿cuál es su grado de autonomía y/o dependencia de las asociaciones de la economía social respecto a planes y programas estatales? Por último, ¿cómo tensionan estas nuevas formas asociativas a las estrategias de las cooperativas devenidas tradicionales?

Los artículos que forman parte de este dossier permiten iluminar algunas aristas que se desprenden de estas preguntas. El trabajo escrito en coautoría por Juan Fernando Álvarez (Universidad javeriana, Colombia) y Daniel Menezes (Universidad Mackenzie, Brasil) nos remite al primer y al segundo dilema, es decir, al vínculo entre las asociaciones de la economía social y las políticas públicas durante los gobiernos progresistas. Su preocupación inicial tiene que ver con una evaluación integral de los objetivos de las políticas públicas que se gestionaron en estos gobiernos para atender a las demandas de las asociaciones de la economía social y solidaria. Para ello, recuperan las principales aristas de un debate conceptual que tiene una doble vía de acceso.

En primera instancia, introducen la historicidad de los gobiernos progresistas. Entre finales del siglo XX y principios del XXI emergieron en varios países latinoamericanos fuerzas políticas que se posicionaban de manera crítica frente al neoliberalismo y las consecuencias que este había tenido en los sectores más vulnerables. En parte vinculado a ello y, también, al apoyo que recibieron de diferentes movimientos sociales, algunos de los cuales pueden ser incluidos dentro de la economía social, las políticas públicas gestionadas en ese contexto contribuyeron a instalar en la agenda pública las demandas de los agentes y las asociaciones propias de ese “tercer sector”. No obstante, la integración del bloque de gobierno a partir de las fuerzas hegemónicas del capital supuso una serie de limitantes en el proceso de institucionalización de la economía social. En segundo lugar, entonces, abordan los supuestos conceptuales, jurídicos y doctrinarios que permiten entender la racionalidad propia de las asociaciones incluidas dentro del amplio paraguas que es la economía social. Un aspecto clave en este sentido lo constituye la advertencia que realizan los autores en torno a la necesidad de recuperar la dimensión territorial para comprender cómo se materializan esos principios generales de solidaridad y reciprocidad. Más allá de los supuestos que comparten, las asociaciones de la economía social que emergen a partir de

las comunidades campesinas en Bolivia son muy distintas de aquellas que responden a las necesidades de los trabajadores urbanos en Argentina.

Del abanico de asociaciones que pueden incluirse dentro de la economíasocial, profundizan en las cooperativas, en parte porque consideran que estas tienen mayor arraigo (histórico, económico e institucional) en los países latinoamericanos. Se concentran en sus especificidades, es decir, en aquellos componentes que hacen de estas una forma diferente de generar y gestionar relaciones económicas. La solidaridad y la identidad, como principios rectores, se plasman en diferentes prácticas organizativas e institucionales tales como la democracia en la toma de decisiones, la distribución colectiva de los beneficios, la reciprocidad en la gestión de los vínculos entre los asociados, la corrección de los precios de bienes y servicios en el mercado, entre otras. El acto cooperativo, figura jurídica que permite diferenciar las implicancias de los vínculos en las asociaciones de la economía social respecto a los que se gestan en las sociedades de capital, tiene un conjunto de efectos tributarios, contables y jurídicos que, en la mayor parte de los países latinoamericanos, son desconocidos por los gestores de las políticas públicas.

Estos análisis conceptuales les sirven de soporte a los autores para entender lo que denominan como “políticas públicas instrumentales”. La institucionalización de la economía social durante los gobiernos progresistas no se sostuvo sobre un reconocimiento de la especificidad de las asociaciones que la constituyen. En líneas generales, formaron parte de una estrategia política que procuraba integrar a los agentes más vulnerables en los circuitos económicos y financieros formales a partir del fomento de asociaciones colectivas. Esto les permite concluir que el carácter instrumental de las políticas públicas para la economía social presionó sobre las asociaciones del sector para inducir procesos de mercantilización en propuestas asociativas que, inicialmente, fueron pensadas por los actores que las constituyen como una alternativa a las relaciones económicas dominantes.

Con un objetivo similar, el trabajo de Daniel Menezes analiza las características de la institucionalidad y las políticas públicas para la economía social que se gestionaron entre finales del siglo XX y principios del XXI en Brasil. Para ello, parte de un conjunto de supuestos conceptuales que nos parece importante recuperar. El Estado (en sus diferentes instancias político-administrativas) es un espacio de negociaciones y conflictos entre las clases que se disputan la definición

del contenido de las políticas públicas. Desde la década de 1980, estas materializan un conjunto de orientaciones económicas e ideológicas que, con mayor o menor grado de intensidad, han abonado a la construcción del neoliberalismo.

*Per se*, esta forma de gobierno supone un vaciamiento del Estado como garante de los derechos de los trabajadores y, en general, de la población marginada. En contextos en los que el neoliberalismo se torna más cruento, emergen con fuerza asociaciones que procuran, a través de redes solidarias, proveerse de los bienes y los servicios de los que los excluye el mercado. La economía social, entendida por el autor como un conjunto heterogéneo de experiencias de auto gestión democrática y solidaria, urbanas y rurales, le permite conjugar esa diversidad de formas asociativas y agentes socio-productivos y, al mismo tiempo, diferenciarlos del movimiento cooperativo, caracterizado en Brasil por su carácter elitista y empresarial. El incentivo y el acompañamiento de las políticas públicas es evaluado como un componente fundamental que garantiza (o no) la continuidad de esas experiencias. Ya sea porque los planes y programas estatales no contribuyen al desarrollo de capacidades económicas, técnicas, productivas y educativas que permitan a estas asociaciones adquirir autonomía o porque se caracterizan por una gran fragilidad organizativa e institucional y un alto grado de vulnerabilidad de los agentes que las constituyen, lo cierto es que las asociaciones de la economía social pierden fuerza ante los movimientos económicos y políticos pendulares.

Este abordaje conceptual le permite interpretar diferentes hitos en las políticas públicas de la economía social para marcar las marchas y contramarchas que supusieron en este sentido los gobiernos de Collor (1990 – 1992), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Lula (2003 – 2010), Dilma Rousseff (2011 – 2016), Michel Temer (2016 – 2018) y Jair Bolsonaro (2019-2023). Los avances que se llevaron a cabo en torno a la institucionalización de estos colectivos de trabajadores urbanos y rurales durante el gobierno de Lula (partidas presupuestarias, creación de agencias estatales, sanción de leyes y decretos) produjeron según Menezes, “efectos poderosos” en las asociaciones de la economía social porque legitimaron reclamos sostenidos desde, al menos, 1980. No obstante, la llegada de Bolsonaro al gobierno retomó con fuerza una concepción asistencialista y focalizada en la gestión de las políticas públicas para la economía social. Si bien esto supuso una ruptura, en realidad acentuaban

algunas dinámicas que se habían evidenciado hacia finales del gobierno de Lula y durante la gestión de Rousseff, vinculadas a las presiones de los grupos de poder que integraban las fracciones dominantes del capital.

En conclusión, el autor interpreta que no existe en Brasil una institucionalidad pública específica para las asociaciones que componen la economía social. La subsunción de estas a las dinámicas del crecimiento económico y, en general, al equilibrio de poder que sostiene los acuerdos de clase de cada gobierno hace que pendulen entre una mayor laxitud, en el marco de gobiernos que refuerzan las tendencias del mercado, y una red más densa de agencias y políticas cuando el gobierno tiende a intervenir con más fuerza en la regulación de las relaciones económicas y sociales. En general y más allá de estas particularidades, la gestión pública de la economía social asume un carácter compensatorio que tienden a morigerar los efectos más nocivos del capitalismo.

Juan Pablo Martí (Universidad de la República, Uruguay) nos acerca al tercero de los dilemas. En su artículo propone una interpretación del vínculo entre las políticas públicas de generación de empleo que se gestaron durante los gobiernos progresistas y la formación de cooperativas sociales. En la transición entre el siglo XX y el XXI, América Latina fue escenario de la crisis del neoliberalismo. Las consecuencias de este modelo en Uruguay, tales como el incremento notable de la pobreza y la indigencia y la reducción de los índices económicos, se tradujeron en el cuestionamiento a las instituciones públicas y los partidos políticos. En ese marco, los gobiernos progresistas articularon un conjunto de propuestas que permitieran resolver la crisis de representatividad. A partir de propuestas que oscilaban entre la recuperación de las capacidades estatales y la mitigación de los efectos de la crisis sobre los sectores más vulnerables, fueron accediendo al poder fuerzas políticas con características disímiles. En este marco, el Frente Amplio llevó por primera vez a la izquierda al gobierno nacional.

La atención a las demandas de los sectores que habían respaldado su ascenso al poder contemplaron diferentes propuestas políticas. Una de las que ocupó un espacio político relevante fue la creación de cooperativas sociales (en un contexto mundial y latinoamericano que favorecía la construcción de asociaciones para generar empleo) como una alternativa para incluir a los sectores más golpeados por la crisis. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) junto a la Confederación Uruguaya de Cooperativas de Producción (CUDECOOP) impulsaron una propuesta

legislativa que culminó con la sanción de la Ley 17.978 de Cooperativas Sociales (anterior incluso, a una ley general de Cooperativas). Los debates parlamentarios que se suscitaron en el proceso de elaboración y sanción de esta Ley reflejan, en parte, las limitaciones organizativas e institucionales que debieron enfrentar las cooperativas creadas a su amparo.

Para analizar las estrategias de promoción de estas cooperativas, el autor propone un recorrido que contempla las etapas de gestión de las políticas públicas. Se concentra, en particular, en la segunda y la tercera, es decir, la discusión de la propuesta legislativa y la implementación, respectivamente. Las cooperativas sociales estaban destinadas a personas excluidas del mercado laboral formal y fueron pensadas como una forma asociativa transitoria para resolver la emergencia social que debían, con el tiempo, transformarse en cooperativas de trabajo asociado. En general, los programas de contratación por parte del Estado, la asistencia y la capacitación fortalecieron la institucionalidad pública y las sinergias público privadas al tiempo que permitieron un crecimiento significativo en el número de cooperativas.

Más allá de esto, la trayectoria de estas cooperativas se caracterizó por su inestabilidad y fragilidad. Esto estaba vinculado a la escasa instrucción de los asociados, a la dependencia de la contratación en la administración pública y a las dificultades de articulación en espacios asociativos de representación gremial. Pero, sobre todo, Martí destaca el condicionante que supuso la concepción que subyacía en las políticas y programas de promoción. El objetivo que implícito en la creación de estas cooperativas sociales, cuya organización era más laxa y flexible que las de las cooperativas “tradicionales”, estaba vinculada a la generación de empleo protegido. La escasa presencia de un debate doctrinario en torno a la posibilidad de construir formas alternativas de economía a partir de estas experiencias las condicionó a formas asociativas instrumentales y, por lo tanto, transitorias.

En el último artículo, Lisandro Rodríguez (Universidad Nacional de Misiones – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina) analiza históricamente los efectos que produjo el régimen de acumulación neoliberal y su traducción productiva, el agronegocio, en las asociaciones rurales vinculadas a la actividad yerbatera de Misiones. Destaca en particular dos dinámicas. La eliminación de agencias estatales como la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) dejaron al Estado sin capacidades institucionales para intervenir y regular en la producción

y la comercialización yerbatera. La acentuación de la concentración vertical en todas las etapas de la cadena contribuyó a la consolidación y/o el surgimiento de actores oligopsonicos, tales como los molinos o los supermercados, de manera respectiva. En consecuencia, las brechas presentes en el agro regional se hicieron más profundas. La contracara de estos actores son los pequeños y medianos productores, es decir, colonos y/o productores familiares que detentan, en general, menos de 25 hectáreas y desarrollan actividades complementarias (algunas extraprediales) para garantizar su supervivencia. En estas condiciones, las posibilidades de reproducción de estos actores se fueron tornando cada vez más compleja.

Esta crítica situación tuvo efectos paradójicos en las asociaciones agrarias. Las cooperativas “tradicionales”, entendidas por el autor como aquellas con raigambre histórica en el territorio misionero, organizadas sobre los principios doctrinarios rochdalianos, disminuyeron cuantitativamente debido a quiebras y/o fusiones, al tiempo que evidenciaron una notoria crisis de representatividad. Esta es entendida por el autor como producto de las dificultades de la dirigencia para dar respuestas a las demandas de un conjunto heterogéneo de asociados. Sobre todo, porque se priorizaron las condiciones de supervivencia de la cooperativa por sobre el diseño de estrategias para sostener la trayectoria de los productores más vulnerables. La necesidad de construir escala para competir con éxito en un mercado agropecuario concentrado, entendidas en la literatura académica como empresarialización, acentuó la diferenciación interna entre los asociados. Las tensiones y las disputas que se gestaron en torno al contenido de las estrategias provocaron que un importante número de asociados se alejaran de las cooperativas, ya sea porque se desvinculaban de la actividad productiva o porque se buscaban formas alternativas de acción colectiva.

En el marco de la crisis de 2001 y el desarrollo de lo que, según el autor, se entiende como un nuevo régimen de acumulación, emergió una renovada forma de estatidad que procuró, al menos discursivamente, recuperar capacidades para intervenir en la dinámica productiva. Las protestas y las movilizaciones que encabezaron los productores yerbateros más vulnerables dieron como resultados el surgimiento de asociaciones agrarias cuyas formas organizativas y sus estrategias de comercialización diferían de las tradicionales cooperativas. Una de ellas fue la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM), entidad que nucleaba a Cooperativas sin llegar a ser una federación de segundo grado y cumplía

funciones mixtas entre asociación económica y reivindicativa. Al mismo tiempo, se creó el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) y diversos programas rurales compensatorios que procuraban mitigar los efectos más nocivos del agronegocio.

El paraguas que le permite a Rodríguez comprender estas dinámicas asociativas que emergieron desde abajo, es decir, por la iniciativa de los productores, y desde arriba, al calor de los planes y programas estatales, es la economía social. Sin desconocer las complejidades teóricas y metodológicas que supone esta categoría, la introduce como un componente conceptual que permite iluminar la diversidad y la complejidad presente en el agro misionero. Habilita a partir de este análisis un debate que permanece abierto aún en los estudios latinoamericanos sobre los vínculos entre economía social y agricultura familiar: la disyuntiva entre autonomía-dependencia de las asociaciones que emergen al calor de programas estatales, la viabilidad de aquellas que lo hacen a partir de las iniciativas de los productores y que se articulan con esos planes y/o programas y, en general, el condicionamiento que ejercen esas diversas formas asociativas sobre la continuidad de la trayectoria productiva de sus asociados.

En definitiva, la apuesta de este dossier para comprender las implicancias conceptuales y empíricas de la economía social latinoamericana no es hacer de esta un tópico menos huido para los estudios sociales. A partir de un conjunto de trabajos que anclan sus reflexiones en diferentes realidades nacionales de la región procuramos acercar algunas interpretaciones para contribuir a un debate que tiene que ver, en última instancia, con la complejidad de los tejidos asociativos, cómo se estos se rearticulan de acuerdo a la dinámica macroeconómica, las características que asumen y cómo se vincula su evolución y su dinámica a la institucionalidad y las políticas públicas.

## Referencias Bibliográficas:

Correa Mautz, F. (2022). *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. CEPAL: Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Gaudichaud, F. et al. (2019). *Los gobiernos progresistas latinoamericanos del siglo XXI. Ensayos de interpretación histórica*. México: UNAM.

INTA – CIPAF. (2021). *La organización de la agricultura familiar en procesos de desarrollo territorial*. Disponible en <https://bit.ly/3Ba9C24?fbclid=IwAR2c2QaLHduvjfgwaShcBiS5ztXeT-EPkhUPPv2ZlBjXMqv7oDHfTOcOSrA>

Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta*. Argentina (2003-2019). CABA: Teseo-Universidad Abierta Interamericana.

Mateo, G., Mendez Reyes, J. y Solverira, B. (2011). «Economía social, cooperativismo agrario e intervención estatal. Estudios de caso en Argentina y México». *Mundo Agrario*, vol. 11, n° 22.

Nun, J. (2012). «Régimen social de acumulación». En *Di Tella, T. et al. (comps.) Diccionario de las Ciencias Sociales*. (1 ed). Buenos Aires: Emecé. Pp. 598-600.

Poggetti, R. y Carini, F. (2021). «Racionalización, eficacia y competitividad empresarial: la Asociación de Cooperativas Argentinas y su “programa de reconversión cooperativa” frente al agronegocio (1991-2005)». *H-Industri@, Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas de América Latina*, n° 30, pp. 27-45.

Sabourin, E. et al. (2014). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el caribe: balances, desafíos y perspectivas*. CEPAL: Naciones Unidas, Santiago de Chile.

*Fecha de recepción del artículo: 03/05/2023*

*Fecha de aceptación del artículo: 08/05/2023*

## **Notas sobre economía popular, social y solidaria en gobiernos progresistas latinoamericanos y sus vínculos con la valorización de organizaciones<sup>1</sup>**

Juan Fernando Álvarez<sup>2</sup>  
alvarez\_juan@javeriana.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-4362-5655>

Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>3</sup>

nagao.menezes@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-9151-5699>

### **Resumen**

El artículo se propone analizar la relación entre los gobiernos progresistas de América Latina y las economías alternativas, con especial énfasis en la Economía Social y Solidaria, identificando si la promoción de emprendimientos sociales y solidarios se realiza bajo una lectura de alternatividad económica o tiende más a utilizarlo como sinónimo de emprendimientos competitivos e innovaciones eficientes. Se utiliza el método descriptivo con una revisión bibliográfica de la literatura internacional sobre las teorías involucradas en el tema central del artículo.

El abordaje conceptual permite precisar que la acción estatal en la Economía Social y Solidaria, y las correspondientes orientaciones que siguen en materia de promoción estatal, inciden directamente en la organización, rutina y gestión de las empresas populares y solidarias. Los hallazgos permiten aseverar, desde una lectura preliminar, que la dicotomía entre el fomento de políticas neoliberales y políticas progresistas terminan, en los países bajo estudio, solapándose y no logran propiciar un desarrollo sostenido de la economía popular, social y solidaria como sector alternativo en los mercados.

---

<sup>1</sup> Artículo resultante del Proyecto de Investigación 404253/2022-9 - financiado y apoyado por CNPQ en la LlamadaCNPQ/SESCOOP 2022.

<sup>2</sup> Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>3</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie  
Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico

## **Palabras claves**

Economía social, economía popular, economía solidaria, fomento, valorización.

## **Abstract**

The article intends to analyze the relationship between the progressive governments of Latin America and alternative economies, with special emphasis on the Social and Solidarity Economy, identifying if the promotion of social and solidarity enterprises is carried out under a reading of economic alternative or tends more to use it as a synonym for competitive ventures and efficient innovations. The descriptive method is used with a bibliographic review of the international literature on the theories involved in the central theme of the article.

The conceptual approach makes it possible to specify that state action in the Social and Solidarity Economy, and the corresponding guidelines that follow in terms of state promotion, directly affect the organization, routine and management of popular and solidarity companies. The findings allow us to assert, from a preliminary reading, that the dichotomy between the promotion of neoliberal policies and progressive policies end up, in the countries under study, overlapping and fail to promote a sustained development of the popular, social and solidarity economy as an alternative sector in the markets.

## **Key-words:**

Social economy, popular economy, solidarity economy, promotion, valuation

## **Introducción**

Producto de la creciente desigualdad, exiguos avances en la reducción de la pobreza y mayores tensiones en el ejercicio de la participación democrática, han llegado desde finales del siglo XX a Latinoamérica varios gobiernos con discursos alternativos autodenominados “progresistas”. Dichos gobiernos han ascendido al poder con el respaldo de movimientos

sociales y organizaciones alternativas, muchas de ellas identificadas con la economía social, solidaria y popular como esfera de iniciativas civiles.

A partir de un método descriptivo se analiza la evolución de este tipo de economías en países denominados progresistas (Venezuela, Ecuador y Bolivia por un aparte y Brasil, Uruguay y Perú), sus agentes y relaciones en los mercados. De este análisis se deriva la identificación de un problema sustantivo: tratar de mercantilizar bajo títulos como emprendimientos competitivos e innovaciones eficientes a las iniciativas alternativas propias de la economía social y solidaria.

Con estos elementos se investiga cómo la dicotomía entre el fomento de políticas neoliberales y políticas progresistas se solapan y no logran propiciar un desarrollo sostenido de la economía popular, social y solidaria como sector alternativo en los mercados. Repensar una nueva generación de políticas públicas de fomento requiere una mirada sectorial de las economías en mención que propicien condiciones para su reconocimiento basado en sus especificidades y su desarrollo autónomo y, esto se busca en este artículo.

El artículo presenta inicialmente el contexto histórico del problema en América Latina, analizando los gobiernos progresistas de la región, iniciando un diálogo con la Economía Social y Solidaria, especialmente en temas de funcionamiento de las empresas como formas de organización (gestión), acto cooperativo, formación de precios de bienes y servicios. Todo lo anterior para identificar formas de actuar en los mercados capitalistas.

Desde finales de la década de los noventa del siglo XX, Latinoamérica ha tenido varios gobiernos denominados “progresistas” apoyados por grupos sociales y organizaciones alternativas. Son denominados progresistas por poner en el centro de la discusión las angustiantes expulsiones, en términos de Saskia Sassen (2015), de los gobiernos anteriores, desigualdades y exiguos avances en la disminución de la pobreza, en un entorno de creciente corrupción asociados a grupos empresarios y reductos de gobiernos dictatoriales.

Este fenómeno político ha ganado varios conceptos, como gobiernos populistas, progresistas o de centro-izquierda (Borón 2004; Veltmeyer, Petras 2019). Otras caracterizaciones (Lowy 2017) los clasifican en dos bloques: progresistas (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y social-liberales (Brasil, Uruguay, Perú y otros).

Inicialmente, gobiernos que se autodenominan progresistas llegaron a países como Brasil, Venezuela, Argentina, Ecuador, Bolivia, Uruguay y El Salvador. También, aunque con una breve duración, en Paraguay y República Dominicana. Más recientemente, han llegado a México, Honduras, Chile y Colombia. Estos gobiernos tienen en común enarbolar la promesa de acabar con el Neoliberalismo (Sierra 2011).

Bajo esta promesa, ingentes grupos comunitarios como los indígenas, las cooperativas y las asociaciones campesinas, tuvieron una ventana de oportunidad para ser beneficiados de un marco institucional de políticas públicas poco frecuentes en la región. Estos nuevos espacios de institucionalización de demandas cívicas potenciaron análisis del desenvolvimiento territorial como el extractivismo, el despojo de tierras, las garantías universales de acceso a servicios básicos hacia grupos informales, entre otros agrupados bajo el clamor “de una economía emancipadora para el pueblo”. Sin embargo, tras décadas de diversos gobiernos progresistas en la región Latinoamericana, los resultados parecen ser un oxímoron de las promesas.

La expresión práctica de acabar con el Neoliberalismo se materializó en un aumento de la participación del Estado rentista, se profundizó el extractivismo como fuente de obtención de recursos y la matriz productiva no logró modernizarse. Los movimientos sociales y las organizaciones alternativas al empresariado tradicional capitalista obtuvieron algunos espacios de participación, pero no de transformación.

Raúl Zibechi (2020) refiere como en Latinoamérica el saldo de los gobiernos progresistas es negativo y atribuye a ello el retorno de gobiernos de derecha con aceptación dado el miedo que suscita la arbitrariedad de regímenes como los de Nicaragua, Cuba y Venezuela. En el ámbito sociocultural el saldo negativo se expresa en la dispersión de los movimientos sociales, en tanto líderes sociales y de organizaciones alternativas terminaron en diversos Ministerios. Para este autor, en el ámbito económico el saldo negativo se expresa en la bancarización de las transferencias crecientes que se destinaron para los sectores populares y su expresión en el abultamiento de ganancias de los estamentos financieros capitalistas.

En este contexto, Latinoamérica es un ejemplo inacabado de “posneoliberalismo”, un estadio institucional donde el Estado regula la suscripción de todos los estamentos económicos, cívicos e institucionales a la libre competencia, la mercantilización y la reproducción capitalista,

justificando en los Estados “la necesidad de intervenir en ámbitos de la vida que han permanecido al margen de la lógica mercantil” (Sierra 2011). Ello se amplifica por la cercanía de los movimientos civiles integrados en la economía social, popular y solidaria con prácticas que buscan el cambio social desde una mirada que trasciende a la lógica mercantil (Guerra 2010).

Obviamente, no ha habido unicidad en la orientación de acciones desde los diversos Estados progresistas, pero sí podrían ponerse en consideración algunas orientaciones que describen la oleada de políticas proclives a la economía social, popular y solidaria. Al respecto Guerra (2010) plantea tres orientaciones:

a) El modelo tradicional caracterizado por promover políticas hacia el sector cooperativo en países como Bolivia, Chile y Uruguay y en sintonía con el concepto de la economía social.

b) El modelo ampliado caracterizado por incorporar una visión más amplia de la solidaridad incluyendo por ejemplo a organizaciones de economía popular como Argentina y Paraguay.

c) El modelo de la fragmentación caracterizado por incorporar políticas dirigidas al cooperativismo por un lado y por otro lado de otros emprendimientos organizados o no y en sintonía con la noción de economía solidaria en países como Brasil, Colombia y Venezuela.

En estas líneas enfatizaremos en el estudio de la promoción de estas diversas organizaciones alternativas en algunos países con gobiernos progresistas de la región latinoamericana y señalaremos desafíos organizacionales para evitar su mercantilización neoliberal y buscando valorar lo que de ellas importa. No sin antes dar un breve esbozo de los rasgos que caracterizaron la ascensión al poder de gobiernos progresistas.

## **La canalización latinoamericana de gobiernos progresistas**

Como se ha discutido líneas atrás, los gobiernos progresistas se originaron a partir de fuerzas políticas y sociales que expresaron críticas a las propuestas neoliberales y se apoyaron en importantes sectores de movimientos sociales y partidos de izquierda, además de recibir apoyo de fracciones del empresariado. Como rasgos distintivos vale señalar que se trata de gobiernos que:

(a) Surgen del descontento popular con las instituciones estatales, erosionadas por el período neoliberal, especialmente en la década de 1990.

(b) Su base social y política se constituyó con importantes movimientos sociales, sindicales, populares y partidos de izquierda.

(c) Fueron el resultado, en la mayoría de los países, de profundas crisis institucionales que desembocaron en descontentos ciudadanos y en algunos pocos casos en levantamientos luego de infinidad de protestas sociales.

(d) Se constituyeron como frentes ciudadanos, en el sentido de una coalición gubernamental que involucraba a sectores del capital y de izquierda a las representaciones políticas y movimientos sociales.

(e) Las fracciones del gran capital (capital financiero, empresas transnacionales y agronegocios) mantienen sus intereses económicos y políticos acomodados en el bloque en poder del Estado.

En diversos grados estos nuevos gobiernos lograron canalizar los anhelos populares y restablecer el orden social, conteniendo las luchas sociales dentro de parámetros institucionales, a través de programas sociales y del involucramiento/contención de los movimientos sociales y sindicales en el ritmo y la lógica estatal. Al mismo tiempo, rearticulan las funciones del Estado y su forma de representación política liberal.

Por un lado, la lógica institucional de estos gobiernos mantiene mecanismos liberales de representación política, con algunas formas de democracia participativa. De esta forma, incorporan a los movimientos sociales a la lógica del Estado, los desmovilizan y/o neutralizan sus formas de organización. Por otro lado, el eje central de las políticas gubernamentales gira hacia los sectores empresariales, hacia sectores de la burocracia estatal y/o hacia una burguesía nativa, como la venezolana.

De esta forma, el bloque de poder en el Estado (Poulantzas 2019) queda concentrado en sectores hegemónicos del capital. Esta determinación estatal implica una condensación permanente de políticas económicas y sociales negociadas y contenidas por los intereses empresariales mayoritarios a través de la mediación de la burocracia estatal. Las experiencias políticas actuales permiten señalar rasgos que debilitan las iniciativas de transformación y/o ruptura total con las propuestas neoliberales.

Lo que ha quedado en evidencia es la articulación dentro del bloque de poder estatal de los intereses centrales del capital financiero internacional y las empresas transnacionales, en especial las vinculadas a las actividades extractivas mineras, energéticas y agropecuarias. Esto

demuestra que los gobiernos constituyeron relaciones orgánicas con las fuerzas económicas hegemónicas.

### **Aproximaciones conceptuales a la economía social y solidaria**

La economía social y solidaria es un título que referencia un sinfín de contenidos organizacionales caracterizados porque los principios motivadores de su producción, consumo y distribución parten del planteamiento de que éstos son inherentes al hombre y se reproducen para los grupos humanos que comparten estas motivaciones en un territorio determinado. El territorio podrá ser físico o simbólico, pero en todo caso las decisiones se toman basadas en microsistemas con particularidades económicas, sociales, organizacionales, políticas, cívicas y ambientales determinadas (Di Raimo y Menezes 2019). Por ello la economía social y solidaria es un título cuyo contenido sólo es posible entender tomando en cuenta las particularidades antes mencionadas en un espacio situacional específico (Álvarez y Silva 2021; Menezes 2020).

Ello repercute en concepciones paradigmáticas que se alejan de las tradicionalmente construidas para entender la sociedad y los determinantes de un supuesto “orden natural” donde los mercados no tienen una expresión local específica y las organizaciones sólo responden a los precios como factor de intercambio y especificidad de la oferta.

Es así como, por ejemplo, en Ecuador y Bolivia los contenidos organizacionales de la economía social hacen énfasis en los componentes comunitarios y ambientales del concepto del buen vivir indígena expresado en organizaciones de productores familiares. El acento organizacional de la Canadá francoparlante de cooperativas de crédito ligadas al territorio y articuladas en red dista de la concepción angloparlante en competencia abierta con otras organizaciones financieras, dadas las diferencias geográficas, históricas y también sociales que se presentan en un espacio territorial y otro.

El enfoque reivindicativo de organizaciones de trabajadores de la economía popular de la Argentina dista de los movimientos cooperativos exportadores de Brasil por su relacionamiento político e histórico con las sociedades donde se desenvuelven. El enfoque comunal venezolano orienta sus esfuerzos a la búsqueda de mercados para emprendimientos de venta ambulante en un contexto de amplio apoyo partidista, mientras que la resistencia institucional de la economía solidaria colombiana expresada

en cooperativas del ámbito financiero y fondos de empleados trata de que su especificidad constitucional sea ejecutada.

De la tradición francófona del asociacionismo, se constituyó un bloque conceptual de ámbito europeo que incluye como formas organizacionales a las cooperativas, mutuales y todas aquellas asociaciones en las que la democracia, la participación y la distribución de excedentes permea la toma de decisiones en las organizaciones y determine sus estrategias de operación en los mercados y en lo que denominan no mercado (Chaves 2008). De la tradición anglosajona del voluntariado surge la visión non profit de fundaciones, ONG's y asociaciones donde el principio de no lucro orienta la adhesión institucional. De estas visiones surge la noción de tercer sector que es acogido como paraguas organizacional de las expresiones organizacionales solidarias de todo el orbe.

Lo fundamental del abordaje es enfatizar en sus rasgos distintivos. A continuación, daremos un breve esbozo para cerrar con el análisis de lo que debe valorarse de estas organizaciones partiendo del análisis de la organización asociativa estructurada como empresa cooperativa por ser una de las figuras organizacionales con mayor arraigo institucional y tratamiento en toda Latinoamérica.

## **Las organizaciones, las empresas y su objetivo central**

Los imaginarios son representaciones de una realidad que no se basan en un hecho científico. En el ámbito de la gestión cooperativa, los imaginarios pueden constituirse como un conjunto de creencias que generan ideas infundadas y acciones organizacionales que no se corresponden con la naturaleza, particularidades y ejes diferenciadores del quehacer cooperativo.

Uno de los imaginarios más comunes dentro de las organizaciones es la creencia según la cual la única forma de ofrecer un bien en los mercados es mediante la estructura empresarial capitalista (tradicional) y que el único objetivo de la empresa es maximizar utilidades netas totales. Este imaginario parte de un sistema educativo que se decanta por el estudio de las empresas capitalistas a la vez que invisibiliza la pluralidad de las organizaciones y su estudio riguroso.

No obstante, autores clásicos de la administración como Henry Mintzberg (2015) y Peter Drucker (1996) señalan la importancia capital

del estudio de lo que denominan organizaciones plurales, entendiendo que éstas pueden ser entendidas como una expresión organizada de la sociedad civil en el ámbito local y que por tanto tienen una función reguladora vital para el funcionamiento de los mercados. Al respecto Drucker (1992) afirma:

Hace cuarenta años nadie hablaba de organizaciones sin fines de lucro, ni de un sector sin fines de lucro. Los hospitales se consideraban a sí mismos como hospitales; las iglesias, iglesias... y así sucesivamente... Ahora empezamos a comprender qué es ese algo. No es su carácter de no lucrativas... ni su naturaleza no gubernamental; es que hacen algo muy diferente de las funciones que cumplen las empresas comerciales o el gobierno (Drucker 1992, 2).

Ese cúmulo de opciones configura otra forma de hacer economía, la cual parte de una organización privada para generar intencionalmente productos sociales que impactan inicialmente sobre sus miembros y por extensión, a sus familias y a la comunidad en general.

Un breve vistazo a los elementos considerados en las distintas formas organizacionales da cuenta de un universo amplio y heterogéneo que se articula de forma diferenciada en el mercado. Es posible realizar una lectura de las dinámicas de estas empresas y su grado de diferenciación general entendiendo las particularidades que les distingue a unas de otras, esto es: sus especificidades.

### *El concepto de especificidad cooperativa*

Dentro de la literatura de la gestión hay un amplio desarrollo sobre las especificidades de las organizaciones. En el ámbito cooperativo uno de sus más importantes referentes es Oscar Bastidas-Delgado (2010) quien las define como:

(...) el conjunto de atributos o rasgos propios de las cooperativas que las diferencian de otras organizaciones y permiten tipificarlas de manera similar en cualquier país o región del planeta (Bastidas-Delgado, 2010, 15).

Para Bastidas (2010) las cooperativas son parte de conglomerados conceptuales como la economía social, no tienen preponderancia lucrativa, poseen una identidad basada en principios y valores, se caracterizan por ser un binomio de empresa-asociación y desarrollan autogestión participativa

Cada uno de estos rasgos despliega decisiones que atienden a las estrategias desarrolladas dentro de la organización para cumplir con su objeto social. En una cooperativa el objeto social está relacionado a todas aquellas actividades que se realizan para procurar aumentar el bienestar de sus asociados, sus grupos de interés, la comunidad y el entorno. Por ello la función de una cooperativa no se agota con la maximización de utilidades netas, sino que aborda una polivalencia de resultados que involucra no sólo a los asociados sino a sus trabajadores, familiares, la dimensión comunitaria donde se desenvuelve la organización e incluso el entorno ambiental que les rodea. Desde esta mirada un rasgo distintivo de la cooperativa es:

(...) centrar su atención en la preservación de la vida en sus múltiples formas y sus manifestaciones territoriales, en comunidades, en los grupos de interés de las organizaciones, entre los que se encuentran los asociados, trabajadores, familias, proveedores, entre otros (Álvarez et al. 2020,14).

Por su parte Alarcón y Álvarez (2020) ponen de relieve como elementos característicos de toda cooperativa el principio de no prioridad personalista en el ánimo de lucro y la constatación de transferencias sociales en especie ampliadas. El punto de partida de este análisis es la lectura del institucionalismo económico que pone en el centro del análisis de las organizaciones los hábitos y rutinas que generan como consecuencia de sus prácticas.

En el caso cooperativo, al ponerse los resultados económicos al servicio de generar múltiples beneficios y servir a múltiples beneficiarios su orientación es a la renta colectiva y a distribuirla por medio de transferencias sociales en especie ampliadas como beneficios sociales, sanitarios, culturales, educativos, entre otros.

### *Los valores en la administración cooperativa*

Los valores de las cooperativas propugnan la autoayuda, auto-responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad; mientras que los principios son pautas mediante las cuales estas empresas ponen en práctica sus valores (ACI 2021). En este sentido, el análisis de la administración cooperativa no puede dejar de lado la motivación que le permite a todos aquellos que son excluidos de la economía, y de la sociedad misma, organizarse de una forma distinta a la reconocida por la economía de mercado.

El mayor grado de organización social en algunos países, como Argentina y Ecuador, permitió que las cooperativas se convirtieran en un poderoso medio para oponer resistencia a todas las formas de exclusión social. Por esa razón, la organización empresarial surgida de este proceso ha estado precedida de la acción política, en muchos casos, y aunque ha evolucionado hasta convertirse en un conjunto de organizaciones estables y generadoras de empleo y fuentes de ingreso, el componente de valores es definitivo para comprender la dinámica alcanzada.

La economía neoclásica concibió los valores como un tema ajeno a sus propósitos en buena medida, dado el sentido positivista de sus principales representantes. En tanto que la economía se asumió como ciencia de predicción y comprobación, los valores no representaron mayor interés, pues no son susceptibles de falsación. Pero con el surgimiento de las preferencias complejas y los enfoques microeconómicos que reconocen la existencia de comportamientos oportunistas y rapaces se les abrió campo a los valores como un aspecto central de las decisiones económicas (Ben-Ner y Putterman 1999)

De modo que los valores sí importan en la economía y las ciencias de la gestión, por varias razones: primero, porque ellos son fundamentales en la determinación de los costes en la economía. En segundo lugar, son cruciales en las decisiones estratégicas de la firma y de la planeación en la economía. Los valores tienen una conexión directa con las preferencias de los individuos y estas ayudan a moldear las instituciones y las organizaciones.

Para las cooperativas, los valores son más determinantes porque muchos de ellos van en contravía de los ya institucionalizados. La solidaridad, que constituye el elemento cualitativo determinante de la forma como funcionan las organizaciones solidarias, e incluso

trasciende lo económico, no es un principio tradicionalmente relevante del funcionamiento del mercado. La solidaridad es entendida en este contexto como una propuesta de cooperación y como estrategia de desarrollo. Gran parte de las organizaciones de economía social y solidaria se rigen por este principio.

La solidaridad se constituye como una apuesta que pretende promover el desarrollo de los grupos de población más vulnerables, mediante los proyectos de desarrollo o de intervención social. El enfoque latinoamericano de la solidaridad identifica la presencia de esta en la economía a partir del llamado “Factor C”, término que sintetiza la cooperación, el compañerismo, la comunidad, la colaboración y todas las demás palabras que empiezan con la letra que da el nombre al factor (Razeto 2003).

Su importancia en la actividad económica radica en que las mismas tienen un impacto positivo en la productividad, reduciendo costos, generando beneficios adicionales y creando las condiciones para lo que se ha dado en llamar “economías de asociación”. En la medida en que este elemento constituya un factor relevante en la estructura empresarial, van a surgir empresas con un modo de organización, funcionamiento y operación con una racionalidad económica particular.

Una segunda forma de solidaridad se verifica en los procesos de comunicación que se dan al interior de las empresas u otras formas de organización social donde confluyen los esfuerzos de numerosos individuos, los cuales complementan sus respectivos aportes y funciones. La solidaridad facilita la comunicación e incluso transforma su modo de establecerse, mediante la transferencia espontánea y gratuita de información, conocimiento, innovación y aprendizaje. Con esta presencia de la solidaridad en los procesos de comunicación, las unidades económicas se van constituyendo como “comunidades de trabajo”.

Una tercera manifestación de la solidaridad tiene que ver con la gestión, más precisamente con los mecanismos adoptados en el proceso de toma de decisiones. Las empresas solidarias basan su sistema de gestión en un esquema que garantiza que las decisiones sean adoptadas colegiadamente por todos los integrantes de la organización, a través de mecanismos que aseguren que ellas sean tomadas de manera eficiente y oportuna, desde luego considerando los intereses, el conocimiento, las intenciones y la opinión de todos los agrupados.

Una cuarta forma de solidaridad está estrechamente ligada con el sistema de propiedad de los medios y factores de producción. En este caso, los derechos de propiedad son compartidos por diferentes personas que constituyen un sujeto social, una asociación o comunidad de personas, que están unidas bajo el principio solidario como en el caso de Ecuador y Bolivia, donde la estructura de propiedad solidaria se conjuga constitucionalmente como elemento resultado del buen vivir. Esta es una diferencia sustancial con las empresas u organizaciones de mercado cuyos derechos son individuales y donde el propietario no permite compartir su uso y aprovechamiento por otros agentes que la necesiten, a menos que reciba una contraprestación monetaria. Este mecanismo garantiza a la larga una menor concentración de la riqueza y la dotación personal de activos más equitativamente repartidos.

Una quinta forma de solidaridad se verifica en el proceso de distribución económica. En las empresas y organizaciones económicas, los aportes que efectúan sus integrantes y las retribuciones que obtienen por su actividad o aporte particular verifican este principio y están constituidas por todas aquellas formas de distribución solidaria de la riqueza que generan integración social y comunitaria, y en particular aquellas que se verifican a través de relaciones de donación, reciprocidad y cooperación.

Así mismo, el intercambio puede llevarse a cabo a través de formas solidarias, cuando existe correspondencia entre los aportes y las retribuciones, bien sea por la fijación de precios justos o porque los intercambios se efectúen considerando valores equivalentes. Por último, la presencia de solidaridad en la economía tiene lugar en el proceso de consumo de bienes y servicios, cuando los productos generados en la economía se utilicen de manera que los bienes sean aprovechados a fin de satisfacer, de la mejor forma posible, las necesidades sociales, lo cual supone la utilización grupal o comunitaria.

Dado que los principios de la economía solidaria constituyen un hilo conductor para la gestión empresarial, se genera una racionalidad distinta a la que caracteriza a las firmas que actúan dentro de la lógica capitalista. Aunque ambas puedan concurrir al mercado, hay aspectos que distancian una de la otra. La igualdad en el derecho de voto, la democracia en la toma de decisiones, el interés limitado en la retribución de aportes, la creación de un patrimonio irrepartible, son aspectos que la diferencian de las empresas de capital.

*El principio de identidad, la cooperativización y el acto cooperativo*

El principio de identidad es la coincidencia de intereses entre dos o más agentes de interés dentro de una empresa. Esto genera que, intencionalmente, los asociados como propietarios y los asociados como proveedores, usuarios o trabajadores de la empresa, alineen sus intereses y necesidades de manera complementaria.

De lo anterior surgen equilibrios en los precios en los cuales se evidencia el óptimo aprovechamiento para cada productor, consumidor, proveedor y/o trabajador, pero también genera la necesidad de ampliar el destino de los beneficios pues ya no será suficiente con beneficiar al productor o al consumidor sino a todos los roles que la persona juega dentro de la cooperativa. Esto es que en una cooperativa el asociado debe percibir beneficios como co-propietario, co-gestor y trabajador o consumidor de los bienes y servicios.

El principio de identidad se materializa siempre y cuando se desarrolle una estrategia de poner en común los esfuerzos de los asociados para procurar un bien o servicio. Así, los asociados podrán, por ejemplo, cooperativizar el trabajo, generando en consecuencia una concordancia de intereses para producir, distribuir el riesgo y co-financiar la inversión. O podrán cooperativizar la demanda de bienes y servicios, generando las economías de escala necesarias para autogestionarse el acceso a los mismos y una provisión oportuna.

La cooperativización puede ser múltiple e impela a la dirección empresarial a generar innovaciones en la gestión. Piénsese por ejemplo en las estrategias de cooperativización de un conjunto de trabajadores campesinos. Puede cooperativizarse la producción de un determinado producto agrícola o puede cooperativizarse la compra de medios de producción, el transporte para la comercialización o el punto de venta. Podrá cooperativizarse la distribución alimenticia o la realización de la zafra, el centro de acopio o la transformación de su producción. O incluso puede hacerse todo al unísono.

Una vez identificado el principio de identidad y qué se cooperativiza en una organización es posible formalizar acuerdos por medio de los cuales se llevan a cabo los intercambios entre los asociados y sus cooperativas, esto es el acto cooperativo entendidos como los realizados entre sí por las cooperativas, o entre éstas y sus propios asociados en desarrollo de su objeto social (García Müller 2020,17).

El acto cooperativo tiene múltiples implicaciones al denotar especificidades que deben tener un tratamiento diferenciado en los mercados. Esto se debe a que las diferencias en intención, beneficios y beneficiarios que producen las cooperativas cuando actúan al servicio de las personas (y no del capital), la internalización de externalidades negativas que realiza, la corrección de los fallos asignativos en la oferta de bienes y servicios, la distribución de renta que alcanza y la regulación de ciclos económicos (Menezes y Borgert 2018).

Estos resultados generan una trayectoria distinta de las operaciones de las cooperativas en los mercados y se manifiestan en efectos contables, tributarios y jurídicos. Por ejemplo, en razón a la aplicación del acto cooperativo, las cooperativas en rigor no obtienen utilidades sino excedentes y como hemos visto los excedentes son múltiples porque no sólo enfatizan en generar retornos a los propietarios como inversionistas sino también por el principio de identidad al asociado como gestor, trabajador o consumidor.

### *Precio, reciprocidad y donación en la gestión empresarial*

Otro aspecto de vital importancia antes de introducir la gestión de las cooperativas en los mercados es la de identificar las estrategias de intercambio en procura de generar bienestar. Mientras que en una empresa capitalista el mercado dicta a largo plazo los precios óptimos de intercambio, en una cooperativa hay prácticas que permiten trasladar precios por debajo del mercado, igual al mercado o por encima del mercado a los asociados.

Si los precios fijados para las operaciones están por debajo de los precios de mercado quizá la estrategia esté abocada a generar beneficios máximos para sus asociados. Cada vez que un asociado consume un bien o servicio por debajo de los precios de mercado, libera recursos (o los ahorra) que puede destinar al ahorro, la inversión o al consumo de otros bienes y servicios. En este caso los beneficios se alcanzan por medio del consumo.

Si los precios son iguales a los medios de las empresas en el mercado, quizá la cooperativa tenga como estrategia dar condiciones de acceso más favorables (por ejemplo, otorgando financiación, oportunidad y rapidez en el acceso) a los bienes o servicios. En este caso los beneficios vienen dados por los atributos adicionales entregados a un mismo precio.

Si los precios son al alza quizá se procure obtener fondos para el financiamiento de una causa especial (la diferencia entre precio de mercado y precio cooperativo en este caso generaría una donación). La estrategia de ofrecer bienes y servicios por fuera del mercado implica que la financiación se procura a través de contribuciones, sean estas obligatorias o voluntarias, lo cual les permite ofrecerlos de manera gratuita a precios que no compensan el costo de producción, o precios que sobrepasan notablemente el equilibrio de mercado y que probablemente se busque a través del consumo de un asociado financiar el consumo de otros con necesidades básicas insatisfechas o desestimular el consumo de un bien o servicio determinado.

Las estrategias de ofrecer un servicio a precios por encima, por debajo o igual al mercado, responden a la búsqueda de generar beneficios colectivos y por ello la cuantificación del valor agregado cooperativo es muy superior a los excedentes que contablemente se logran presentar en los estados financieros convencionales. He ahí el principio de no preponderancia en el ánimo de lucro personalista.

Es importante agregar que, desde el punto de vista contable, deberán separarse las cuentas de las cooperativas en sus operaciones con asociados y con no asociados, y mostrar como sus beneficios al final del período o excedentes corresponden a la corrección de precios que realizan en cumplimiento de su objeto social y en atención a la realización de actos cooperativos. Por ello, en rigor, no existe distribución de excedentes sino una corrección de precios por provisiones realizadas durante el ejercicio. Esto es fundamental para hacer converger la aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) a las organizaciones cooperativas, y es una veta que, si bien requiere mayor desarrollo, en estas líneas se sientan las bases para seguir profundizando en el tema.

Finalmente, cabe señalar que las cooperativas pueden desarrollar prácticas de intercambio apelando a los principios de reciprocidad y la economía de la donación. Esto agrega un valor adicional a los intercambios clásicos de mercado y es un factor generador de bien común. Al respecto, especial atención merece el austriaco Karl Polanyi (1992), quien incorporó a la reciprocidad y la donación como elementos constitutivos de las estructuras económicas de intercambio.

Cuando una cooperativa integra a su gestión operacional estrategias que privilegian la distribución solidaria de la riqueza se generan resultados de integración social y comunitaria que optimizan

sistemas de financiación basados en la inversión social, la beneficencia, el voluntariado, la donación, la filantropía y la caridad. Esta dimensión estratégica del accionar de las cooperativas logra orientar las actividades organizacionales al servicio social de población vulnerable quienes terminan siendo sus beneficiarios.

### **Una breve revisión a la incidencia cooperativa en los mercados**

Se ha visto que como las cooperativas actúan en contexto de economías de mercado, muchas veces siguen sus reglas, pero con pautas de participación, operación y distribución distintas. También actúan por fuera del mercado bajo criterios propios de asignación. Cualquiera sea el caso, parten de maximizar la satisfacción del beneficio de cada uno de sus miembros en un ámbito común por medio de la aglutinación de demandas (necesidades) y satisfactores como oferta. De manera que hay una estrategia básica de generación de economías de escala.

Como efecto de lo anterior, estas organizaciones terminan fortaleciendo los mercados, generando asignaciones eficientes de recursos y contribuyendo a la solución de fallas de éstos y fallas de Estado, dado que:

- No existen incentivos para brindar información asimétrica debido al principio de identidad. En otras palabras, los asociados no tienen incentivos para ofrecer bienes o servicios en condiciones no óptimas, dado que ellos mismos los consumen o lo hacen beneficiarios con los cuales tienen fuertes vínculos empáticos. De manera que, la estrategia de ocultar sistemáticamente la información sobre los atributos de los bienes y servicios que producen, no es racional dentro de este tipo de empresas, porque ellos terminan siendo sus propios gestores y consumidores.

- El bienestar se procura a partir de una dimensión social intangible próxima al concepto de bien común.

- Suelen practicarse códigos morales que favorecen la internalización de externalidades negativas y el compartir de externalidades positivas. De esta manera, inducen cambios comportamentales en sus miembros que promueven el fortalecimiento de las redes de reciprocidad, asociatividad y confianza.

- Incorporan una dimensión humana a la teoría del valor estableciendo ponderaciones a los distintos bienes económicos en razón a la utilidad que tienen y las necesidades a las cuales responde. De esta manera, asignan a sus bienes y servicios precios de mercado como referencia, o pueden utilizar

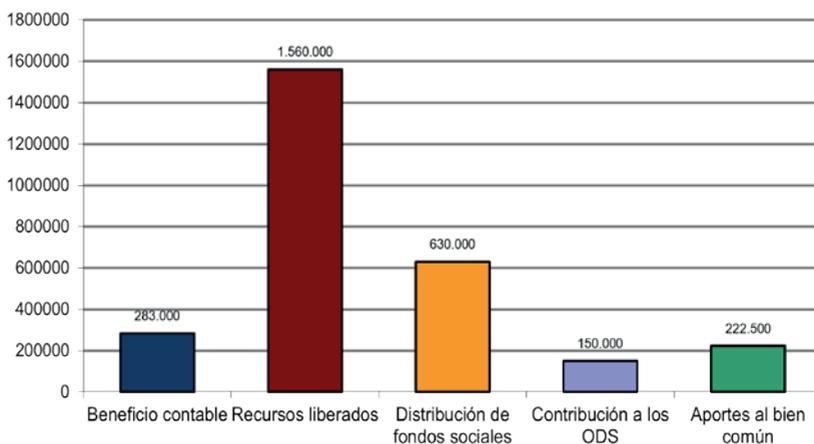
precios por debajo de este, por encima, o incluso entregarlos de forma gratuita, siempre y cuando la asignación de precios responda a una estrategia definida y compartida por los usuarios gestores de los emprendimientos.

- Crean mercados propios, con la ventaja de que pueden acceder en tiempo real a la información sobre los atributos deseados en los bienes y servicios que se producen y previamente se han demandado de forma común. Lo anterior, supone que se conocen las necesidades de sus beneficiarios, los atributos que desean por el consumo de bienes y servicios y que estos conocen de cerca los objetivos de cada emprendimiento.

En estos contextos, la confianza, cooperación y capacidad de autogestión están presentes en las interacciones sociales en determinadas condiciones (Poteete et al. 2012). Descifrar cuáles son las condiciones en cada territorio es un asunto que debe explorarse.

En términos generales las cooperativas generan resultados polivalentes. Por una parte, producen excedentes por la agregación de demandas expresadas en economías de escala. Por otra parte, transfieren a sus asociados, al momento del consumo de un bien o servicio, beneficios derivados de precios o intereses menores a los precios medios de mercado. También transfieren beneficios sociales por la destinación que hacen de sus fondos sociales a actividades como educación, recreación, cobertura médica, entre otras. Finalmente, transfieren beneficios sociales si realizan iniciativas ambientales o que aportan al bien común de sus territorios. La Figura 1 ilustra un caso hipotético de las diversas manifestaciones de los beneficios de una cooperativa.

### Gráfico 1: Expresiones de valor resultantes de la gestión cooperativa



Fuente: Álvarez & Silva (2021)

En la ilustración 1 la gestión de una empresa constitutiva de las expresiones de economía social, popular y solidaria produce variadas formas de transferencias sociales en especie y por tanto deberían ser valoradas integralmente como elemento de diferenciación en los mercados. Sin embargo, los gobiernos progresistas no han avanzado en esta valoración integral salvo excepciones en países como Colombia, Ecuador y Paraguay que cuentan con herramientas como el balance social que se aproximan a identificar estos resultados, pero sin agregarlos de manera sectorial. Así la diferencia sustantiva queda invisible.

### Conclusiones

Como conclusión, indicamos que el fomento de políticas progresistas no termina de valorar integralmente a las organizaciones de la economía popular, social y solidaria como sector alternativo en los mercados. La respuesta a la pregunta de investigación es no, sin embargo, más por la incompetencia de la gestión pública que a una intención deliberada del Estado.

Sugerimos que repensar una nueva generación de políticas públicas de fomento requiere una mirada sectorial de la economía social, popular y solidaria que propicie condiciones para su reconocimiento basado en sus especificidades y productos expresados en excedentes al servicio del bienestar colectivo, el bien común y una mirada no mercantil de los beneficios.

Si de reconocer la diferencia sustantiva de las empresas a partir del fomento se trata, es menester avanzar en el reconocimiento de aspectos de gestión que resultan en aportes al bienestar de los asociados más allá de lo que suele valorizarse como resultado financiero monetarizados en balances financieros. Ello apunta a reconocer como elemento fundamental de la política progresista, medidas de protección (más que de promoción) a empresas que actúan de manera alternativa poniendo en el centro de su accionar la maximización de beneficios per cápita a los agentes asociados y a la distribución que se generan en los mercados y que se amplifican por resultados de no mercado.

No avanzar en valorizar la especificidad empresarial de la economía social, popular y solidaria genera una instrumentalización donde las políticas progresistas se solapan con las tradicionales neoliberales y no logran propiciar un desarrollo sostenido de la economía popular, social y solidaria como sector alternativo en los mercados. Es esta la deuda pendiente de lo que se ha denominado un posneoliberalismo inacabado que termina reproduciendo las lógicas de la competencia, la mercantilización y la invisibilización de una política que sigue sin reconocer expresiones que actúan al margen de la lógica mercantil.

A partir de las notas que acá se relevan corresponde en un posterior estudio, analizar los hallazgos a través de los datos existentes sobre promoción de organizaciones, su perdurabilidad en el tiempo y su nivel de arraigo local expresado en las transferencias sociales en especie como variable proxy de su alternatividad.

### **Equivalencia de los conceptos**

Con respecto a los conceptos de los autores, se puede observar que el concepto de "Equivalencia de los conceptos" es un concepto que se refiere a la equivalencia de los conceptos de los autores.

El concepto de "Equivalencia de los conceptos" se refiere a la equivalencia de los conceptos de los autores. El concepto de "Equivalencia de los conceptos" se refiere a la equivalencia de los conceptos de los autores.

El concepto de "Equivalencia de los conceptos" se refiere a la adquisición de fondos, Recursos, Software, Supervisión, Tercerización y otros servicios que se generan en los mercados y que se amplifican por resultados de no mercado.

El concepto de "Equivalencia de los conceptos" se refiere a la adquisición de fondos, Recursos, Software, Supervisión, Tercerización y otros servicios que se generan en los mercados y que se amplifican por resultados de no mercado.

## Referencias Bibliográficas

ACI, Alianza Cooperativa Internacional. 2021: «Analicemos nuestra identidad cooperativa». Documento de debate para el 33º Congreso Cooperativo Mundial Seúl, 1-3 de diciembre de 2021. A. Wilson, A. Hoyt, B. Roelants & S. Kumar. Prefacio por M. Lowery. Disponible en: <<https://icaworldcoopcongress.coop/wp-content/uploads/2022/04/Congress-Discussion-Paper-Final-ES-2021-10-09.pdf>>. Fecha de acceso: 08/08/2022

Álvarez, J., Silva, A. 2021. «Valorar lo que importa en tiempos de pandemia. Aprendizajes desde la economía social y solidaria». En *COVID-19: Sociedad, Economía y Organizaciones. Nuevas realidades y Pospandemia*. Cali: Universidad del Valle.

Álvarez J., Zabala H., Salgado, O., Sierra, D., Salazar, F. (Eds.) 2020. *Hechos y emprendimientos cooperativos de transformación. Actas del XI Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*. Recuperado de [www.ciriec-colombia.org](http://www.ciriec-colombia.org)

Alarcón, M., Álvarez, J. 2020) «Contribución del cooperativismo colombiano al crecimiento económico por habitante en el periodo 2003-2016». *Revista Escuela de Administración De Negocios*, (88), <https://doi.org/10.21158/01208160.n88.2020.2499>.

Ben-ner, A., Putterman, L. 1999. «Valores e instituciones en el análisis económico». *Revista de economía pública, social y cooperativa*, (33), 43-77.

Bastidas, O. 2010. *Economía social y cooperativismo: una visión organizacional*. Unisangil. San Gil. Colombia: Editora San Gil.

Chaves, R. & Monzón, J. 2008. *La economía social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité económico y social europeo.

Di raimo, V., Menezes, D. F. N. 2019. «Faixa de Fronteira como Espaço para o Desenvolvimento». In: Maria Victória Espiñeira Gonzales; Sue Iamamoto; Danilo Uzêda da Cruz. (Org.). *Democracia na América Latina 2 - Descolonização, Território e Horizontes*. 1ed. Feira de Santana: Zarte, v. 2, pp. 223-238.

Drucker, P. 1992. *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Faria, M. S., Sánchez, F. 2011. «A economia solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional». In Benini, E. A.; Faria, M. S.; Novaes, H. T.; Dagnino, R. (orgs.) *Gestão*

*pública e sociedades: fundamentos e políticas de economía solidária*. São Paulo: Outras Expressões, pp. 413-425.

García-Müller, A. 2020. *Derecho cooperativo, mutual y solidario*. Bogotá: CIRIEC Colombia.

Guerra, P. 2010. «La economía solidaria en latinoamerica». Papeles de relaciones ecosociales y cambio global No.110, 67-76.

Menezes, D. F. N. 2020. «Socioeconomías urbanas: autogestión y desarrollo territorial sostenible». In: Silva, Anny, Orejuela, Fábio. (Org.). *Incidencia de la economía social y solidaria, a partir de prácticas de ética, responsabilidad social y buen gobierno*. 1ed. Bogotá: Editorial CIRIEC Colombia, pp. 101-112.

Menezes, D. F. N. 2021. «La emergencia y expansión del cooperativismo en Brasil». *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, pp. 285-303.

Menezes, D. F. N.; Borgert, H. E. 2018. Revisando el Concepto de Acto Cooperativo para Permitir la Formación de Alianzas Estratégicas Internacionales. In *X Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*, 2018, Buenos Aires. Actas del X Encuentro Latinoamericano de Investigadores en Cooperativismo. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, p. 181-194.

Minstzberg, H. 2015. *La sociedad frente a las grandes corporaciones*. Barcelona: Libros de Cabecera.

Polanyi, K. 1992. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Potteete, A., Janssen, M. Y Ostrom, E. 2012. *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Poulantzas, N. 2019. *Poder Político e Classes Sociais*. Campinas: Unicamp.

Razeto, L. 2003. *Economía de la solidaridad y mercado democrático I*. Santiago de Chile: Rescoop.

Sassen, S. 2015. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Madrid: Editorial Katz.

Sierra, N. 2011. «Los “gobiernos progresistas” de América Latina. La avanzada del pos-neoliberalismo». *Aportes andinos* No. 29, 13.

Singer, P. A 2004. «Economia Solidária no Governo Federal.» *Textos de Discussão IPEA-Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. n° 24, pp. 3-5.

Veltmeyer, H.; Petras, J. P. 2019. *Latin America in the Vortex of Social Change: Development and Resistance Dynamics (Capitalism, Power and the Imperial State)*. New York: Routledge.

ZibechI, R. 2020. *Tiempos de colapso. Los pueblos en movimiento*. Bogotá: Desde abajo.

*Fecha de recepción del artículo: 13/02/2023*

*Fecha de aceptación del artículo: 08/03/2023*



## **Desarrollo Institucional de la Economía Social y Solidaria en Brasil – Del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995) a Jair Bolsonaro (2022)**

Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>1</sup>  
nagao.menezes@gmail.com  
<https://orcid/0000-0001-9151-5699>

### **Resumen:**

El presente estudio de carácter bibliográfico y tono ensayístico aborda los retrocesos de la política pública de economía solidaria en Brasil, cuestionando la pérdida de importancia de esta a partir del avance de la agenda neoliberal y el cambio de proyecto político derivado de los últimos acontecimientos en el ámbito político y económico del país y del mundo (crisis económica mundial de 2008, juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, gobierno interino de Michel Temer, avance del neoconservadurismo en Europa y Estados Unidos, elección de Jair Bolsonaro). Para ello, se utilizó la teoría social crítica para fundamentar las líneas de interpretación sobre las características y consecuencias del neoliberalismo para las políticas sociales. El análisis de los efectos de la política económica neoliberal en el campo del derecho al trabajo autogestionario y solidario permite dilucidar el proceso de (des) democratización vigente. A modo de conclusión, se destaca que la casi extinción en curso de la política de economía solidaria revela, por lo tanto, otro caso emblemático del vaciamiento de la actuación del Estado brasileño en la garantía de los derechos de la clase trabajadora.

### **Palabras clave:**

Instituciones, neoliberalismo, política social, economía solidaria.

---

<sup>1</sup> Universidade Presbiteriana Mackenzie  
Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico

## **Abstract**

This bibliographic study addresses, with an essay tone, the setbacks of the public policy of solidarity economy in Brazil, questioning the loss of importance of this from the advance of the neoliberal agenda and the change of political project derived from the latest events in the political and economic sphere of the country and the world (global economic crisis of 2008, impeachment of President Dilma Rousseff, interim government of Michel Temer, advance of neoconservatism in Europe and the United States, election of Jair Bolsonaro). For this, critical social theory was used to support the lines of interpretation on the characteristics and consequences of neoliberalism for social policies. The analysis of the effects of neoliberal economic policy in the field of the right to self-management and solidarity work allows elucidating the current (de)democratization process. As a conclusion, it is highlighted that the ongoing near extinction of the solidarity economy policy reveals, therefore, another emblematic case of the hollowing out of the performance of the Brazilian State in guaranteeing the rights of the working class.

## **Key-words:**

Institutions , neoliberalism , social solicy, solidarity solics

## **Introducción**

Promulgada el 5 de octubre de 1988, la actual Constitución Federal Brasileña fue declarada, en palabras del entonces Presidente de la Asamblea, Diputado Ulysses Guimarães, “el documento de la libertad, la dignidad, la democracia, la justicia social en Brasil”. A pesar de esta consagración, después de más de 30 años de este logro histórico, Brasil aún sufre graves problemas sociales de exclusión y pobreza que siguen siendo irresolubles para la mayoría de los ciudadanos.

Los derechos sociales proclamados en el artículo 6 de la Constitución brasileña son la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, la asistencia a las personas sin

hogar, entre otros. El carácter universal de las políticas sociales en Brasil fue sin duda un paso hacia el proyecto de desarrollo nacional inclusivo.

La vigorosa reanudación de la ideología neoliberal excluyente introducida en Brasil a principios de la década de 1990 impuso, desde entonces, restricciones ineludibles a las medidas de protección social, una vez formuladas para resolver los daños derivados del mercado autorregulado, descalificando así el ejercicio efectivo de la democracia. Compromete la razón de ser del Estado Democrático de Derecho, las garantías sociales, profundizando las desigualdades sociales y la pobreza.

Este artículo bibliográfico con tono ensayístico aborda los retrocesos de la política pública nacional de economía solidaria en Brasil y su relación con el avance de la agenda neoliberal y el cambio en el proyecto político derivado de los últimos acontecimientos en el escenario político y económico del país y el mundo (crisis económica de 2008, juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, gobierno de Michel Temer, avance del neoconservadurismo en Europa y Estados Unidos, elección de Jair Bolsonaro). El objetivo de este texto es, por tanto, problematizar el desmantelamiento de dicha política en el país, recurriendo a la teoría social crítica para develar el impacto del neoliberalismo en el encogimiento de las estrategias para enfrentar el desempleo al desprestigiar la autogestión y el trabajo solidario, acentuando los valores individualistas en la lógica competitiva y despreciando los valores democráticos.

El artículo pretende contribuir a la discusión teórica y práctica sobre el estado irreconciliable entre el neoliberalismo y la democracia, demostrando a través del caso reciente (desde la crisis política que culminó con el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff hasta el mandato en curso del presidente Jair Bolsonaro) de desinversión público en la economía solidaria, acompañado del movimiento de desincentivar la participación social en el proceso de gestión de las políticas públicas, implicando la reducción del Estado en la atención de las demandas de derechos sociales.

## **Los nuevos contornos de las políticas sociales frente a los “ajustes” neoliberales**

Las políticas sociales surgieron de la confluencia de los movimientos del auge del capitalismo con la Revolución Industrial, las luchas de clases y el desarrollo de la intervención estatal (Behring y

Boschetti 2017). Por lo tanto, las políticas sociales no pueden pensarse como desconectadas del análisis de la relación capital/trabajo a partir del siglo XIX (Silva 2017).

Sin embargo, a lo largo del desarrollo del capitalismo, las políticas sociales tuvieron más o menos espacio para variar según la lógica de acción e injerencia del Estado en cada momento, siguiendo el ejemplo de los contornos diferenciados adoptados por el Estado liberal y el Estado social. Behring y Boschetti (2017) concluyen que tanto en el Estado liberal como en el Estado social hay reconocimiento de derechos sociales, sin por ello cuestionar las determinaciones del modo de producción capitalista.

Los hallazgos de los autores ayudan a comprender la lógica intervencionista del Estado a favor del desarrollo capitalista, que sólo se lleva a cabo a través del proceso de acumulación vía concentración/centralización del capital y explotación de la fuerza de trabajo para extraer plusvalía, aunque la trabajadores ocupados y desempleados disfrutaran de relativa asistencia a sus necesidades básicas.

Los primeros años de la década de 1930 a 1970 marcaron el desarrollo de los Estados de Bienestar europeos y el New Deal norteamericano, ambos guiados por una política intervencionista que asumía la protección social de todos los ciudadanos, patrocinando o regulando fuertemente los sistemas nacionales de salud, educación, vivienda, bienestar y Asistencia Social, regulando las relaciones laborales y los salarios y garantizando la renta en caso de desempleo.

Las críticas al Estado intervencionista y del Bienestar adquieren cuerpo teórico incluso en 1944 a través del libro “Camino de servidumbre”, de Friedrich Hayek. Sin embargo, no encontraron inmediatamente terreno para su aplicación práctica, ya que el capitalismo avanzado estaba experimentando una fase de crecimiento sin precedentes en ese momento.

Solamente en 1973, con la llegada de la gran crisis del petróleo, el neoliberalismo se extendió como ideología, culpando al desmedido poder de los sindicatos y del movimiento obrero en las presiones por los salarios y el aumento del gasto público como principal causante de la recesión económica, encontrando apoyo político y convirtiéndose en práctica en los gobiernos de Margareth Thatcher en Inglaterra en 1979 y en el gobierno de Reagan en Estados Unidos en 1980 (Anderson 2008).

Es en América Latina, sin embargo, donde se desarrolla la primera experiencia del neoliberalismo contemporáneo bajo la dictadura de Pinochet, en 1973, incluyendo programas basados en la desregulación,

el desempleo masivo, la represión de los sindicatos, la redistribución del ingreso a favor de los ricos, la privatización de los bienes, suponiendo la abolición de la democracia y la instalación de una de las dictaduras militares más crueles de la posguerra (Anderson 2008).

El neoliberalismo busca enmarcar todas las acciones humanas en el dominio del mercado. En este sentido, no hay compromiso con la democracia en su lógica. Por el contrario, los movimientos democráticos representan en realidad obstáculos al libre funcionamiento del mercado, frente a la perspectiva de inclusión social inmanente a la democracia, que contrasta con el mecanismo de la desigualdad, motor de la lógica competitiva del mercado, que a su vez requiere considerables cambios en la comprensión de cuál es el papel del Estado.

Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior de investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais favoráveis à valorização do capital. Assim, contribuiriam amplamente para a criação de uma ordem que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir “direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapan à lógica assistencial privada (Dardot y Laval 2016, 199).

A su manera, la lógica neoliberal destruye la idea solidaria basada en dispositivos de aseguramiento colectivo obligatorio, presente en el funcionamiento del estado social, reemplazándola por la idea del estado empresarial o estado empresa, a través del cual el individuo será plenamente responsables de su enriquecimiento o empobrecimiento, ya que les corresponderá protegerse individualmente, invirtiendo en su educación o formación profesional para escapar del desempleo.

Harvey (2014) ya explicaba que el proceso de neoliberalización implicó mucha “destrucción creativa” no solo en el campo de la acción del Estado, sino también en las divisiones del trabajo, en las relaciones sociales, en la promoción del bienestar social, en las combinaciones de tecnologías, en formas de vida y pensamiento y en actividades productivas.

Con base en supuestos analíticos similares a Harvey (2014) y Dardot y Laval (2016), Chauí (2019) designa al neoliberalismo como el “nuevo totalitarismo” por dos razones: primero, porque se basa en

la afirmación de la imagen de una sociedad homogénea, rechazando la heterogeneidad social, la existencia de clases sociales, la pluralidad de formas de vida, creencias y opiniones, costumbres, gustos y valores; segundo, porque en los totalitarismos anteriores el Estado era el espejo y el modelo de la sociedad, mientras que el totalitarismo neoliberal hace que la sociedad se convierta en el espejo del Estado, definiendo todas las esferas sociales y políticas no sólo como organizaciones, sino, teniendo como referente central el mercado, como un tipo particular de organización.

La violencia neoliberal sobre la relación Estado-Sociedad tiene lugar precisamente en este ataque al principio solidario que regula la vida en sociedad:

Deixando de ser considerada uma instituição pública [o Estado] regida pelos princípios e valores republicano-democráticos, passa a ser considerado homogêneo ao mercado. Isto explica por que a política neoliberal se define pela eliminação de direitos econômicos, sociais e políticos garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados, transformando-os em serviços definidos pela lógica do mercado, isto é, a privatização dos direitos, que aumenta todas as formas de desigualdade e exclusão. O neoliberalismo vai além: encobre o desemprego estrutural por meio da chamada uberização do trabalho e por isso define o indivíduo não como membro de uma classe social, mas como um empreendimento, uma empresa individual ou “capital humano”, ou como empresário de si mesmo, destinado à competição mortal em todas as organizações, dominado pelo princípio universal da concorrência disfarçada sob o nome de meritocracia (Chauí 2019).

En el campo de los derechos sociales, según Draibe (1993) y Behring y Boschetti (2017), existe un dilema no resuelto entre la política económica neoliberal y la política de protección social en una relación de sumisión de la segunda a los imperativos de la primera, justificada por el contexto de crisis fiscal, cultural y política de los Estados del Bienestar desde finales de los años setenta.

En el caso brasileño, las estrategias neoliberales tomaron forma, bajo diferentes agendas, en los gobiernos de Collor (1990 – 1992), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Lula (2003 – 2010), Dilma Rousseff (2011 – 2016), Michel Temer (2016 – 2018) y Jair Bolsonaro (2019 – 2022).

Saad Filho y Morais (2019), analizando la trayectoria de la economía, la sociedad y el sistema político brasileños, delimitan dos momentos históricos distintos: primero, la transición democrática (1974-1988) basada en una lógica inclusiva que fomentó la expansión de la ciudadanía y la construir un estado de bienestar; segundo, la transición neoliberal (1988-1999) a partir de la lógica excluyente creada a partir de la financiarización, el deterioro de las condiciones de vida y trabajo de las mayorías y la concentración del ingreso.

Con base en este marco temporal analítico, Saad Filho y Morais (2019) entienden la elección del Partido de los Trabajadores (PT) en 2002 como un hito en la reacción a las inequidades e ineficiencias del neoliberalismo. Así, durante el primer mandato del presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), el favorable escenario económico mundial permitió al gobierno del PT implementar políticas distributivas marginales tolerables a los intereses de las clases medias y altas.

Sin embargo, la crisis económica mundial de 2008 y sus consecuentes repercusiones en la economía brasileña afectaron en gran medida los arreglos políticos de los gobiernos del PT en una compleja red de relaciones sociales e intereses en conflicto que, a su vez, culminó en el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff, resultado del golpe de estado de 2016 que creó el gobierno de Michel Temer.

El gobierno de Michel Temer (2016-2018) se apresuró a imponer una “variedad excepcionalmente excluyente del neoliberalismo”, expresión de Saad Filho y Morais (2019). El primer “ajuste” neoliberal se produjo a través de la Propuesta de Reforma Constitucional (PEC) 55/2016, que prevé la congelación del gasto público por un plazo estimado de 20 años, alcanzando los Presupuestos Fiscal y de Seguridad Social y para todos los organismos y Poderes de la Unión. Luego vinieron las propuestas de Reforma Previsional (PEC 287/2016) y Reforma Laboral (Ley 13.467/2017), que en general inciden negativamente en las condiciones de sobrevivencia de la clase trabajadora.

Según los críticos, la PEC 55/2016 es la expresión del movimiento ideológico neoliberal que reducirá las inversiones públicas en las áreas de educación y salud, además de impactar negativamente los salarios

mínimos. Por otro lado, las reformas previsional y laboral justificadas por la “brecha” de las cuentas públicas y la necesaria “modernización” de las relaciones laborales, respectivamente, reflejan las imposiciones del neoliberalismo.

Para las políticas sociales, el proyecto político económico neoliberal efectúa una “fuerte tendencia a quitar responsabilidad” al Estado, alejándolo de su lugar constitucional y permitiendo la operacionalización práctica de lo que Behring y Boschetti (2017) denominan la “tendencia del neoliberalismo” para políticas sociales – privatización, focalización/ selectividad y descentralización.

En cuanto a la privatización de las políticas sociales, Behring y Boschetti (2017) perciben al menos tres consecuencias que no están directamente relacionadas con el discurso explícito de mejorar la calidad de los servicios públicos: 1) la formación de un nicho rentable para el capital, 2) el movimiento de transferencia de capital – de público a privado, y 3) un proceso de dualidad discriminatoria en el que los más ricos acceden a servicios de mejor calidad mientras que los más pobres se conforman con servicios precarios.

En cuanto al carácter selectivo y focalizado de las políticas sociales, los “programas de emergencia”, aunque necesarios, son insuficientes para enfrentar el “tema social” porque consolidan las desigualdades, mientras que, al desvincularse de mecanismos efectivos de control, tienen una fuerte tendencia al asistencialismo, arbitrariedad en la elección de los grupos que serán beneficiados y estigmatización social de los beneficiarios por la “segmentación de la ciudadanía” que se fortalece en la distinción entre políticas para pobres y políticas para ricos.

Siguiendo la misma orientación analítica de los autores mencionados, Vicente Faleiros (2018, 67) afirma que:

A tensão entre a privatização e mercadorização dos serviços e benefícios sociais e sua publicização e desmercadorização é inerente às contradições entre capital e trabalho e Estado e sociedade, pois o Estado é perpassado por interesses de capital e dos trabalhadores e de outros segmentos organizados. Na ótica capitalista, o Estado deve garantir as condições para o financiamento do mercado, enquanto para os não capitalistas o Estado é garantia dos direitos de ter necessidades atendidas por critérios fora do

mercado. As pressões e contrapressões resultam num pacto dinâmico conforme as forças econômicas e políticas.

Es el *modus operandi* empresarial el que dirige la implementación de las políticas sociales en el contexto neoliberal, dada la formación, denominada por Faleiros (2018), de “complejos socio-estatales-empresariales-financieros” a través de los cuales ciertos grupos de profesionales introducen la producción de sofisticados y tecnificados servicios, vinculados a empresas multinacionales y financieras, reproduciendo las desigualdades sociales al excluir a las masas populares.

Además del aspecto mencionado, la relación, en cierta medida inversa, entre la valorización de la fuerza de trabajo y el potencial de extracción de plusvalía. Lo que quiere decir que las políticas públicas dirigidas a la educación, la formación para la empleabilidad y la salud pueden, además de incrementar los gastos del Estado, promover el crecimiento del valor de la fuerza de trabajo, reduciendo, a su vez, la tasa de sobreocupación. Cabe señalar, sin embargo, que en Brasil, desde la perspectiva de Behring y Boschetti (2017), se adopta la opción de gestión de la pobreza, a través de la cual cobran notoriedad los programas de asistencia social exclusivos para los grupos más vulnerables de la sociedad.

Sin embargo, por otro lado, durante las administraciones de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) y del PT (2003 – 2016), estuvieron en vigor en Brasil un conjunto de transformaciones institucionales y sociopolíticas que modificaron sustancialmente la naturaleza y la forma de implementación de las políticas sociales en Brasil, con el fin de garantizar canales de participación y eficiencia a la gestión pública. Entre ellos se destacan: la mayor participación de las entidades federativas subnacionales y la permeabilidad estatal popular para la participación, los instrumentos de planificación de mediano plazo y asignación de recursos a través de los cuales los intereses de cada área específica necesitan construir sus propios arreglos para el mantenimiento y garantía de estos recursos.

Las contradicciones que crecen en esta imposible combinación de intereses entre capital y trabajo abrieron paso a una serie de políticas públicas en las que se fusionaron lineamientos de mercado e ideas de desarrollo social y calidad de vida, cuyos días se acortaron por el cambio de proyecto político. Como resultado de los últimos acontecimientos en el ámbito político y económico del país: juicio político a la presidenta Dilma

Rousseff, gobierno interino de Michel Temer y elección de Jair Bolsonaro; como ejemplo, citamos la Política Nacional de Economía Solidaria que será abordada en la siguiente sección de este artículo.

## **El Marco Jurídico como proceso de fortalecimiento de los arreglos productivos de la Economía Solidaria**

En Brasil, el debate sobre las directrices que componen la llamada economía solidaria se ha intensificado desde principios de la década de 2000, para caracterizarla cada vez más como un fenómeno sociológico con diferentes perspectivas de análisis en el campo de las ciencias sociales. Este auge en el ámbito académico se puede observar en diferentes países, aunque cada uno tiene sus particularidades que determinan su marco conceptual y empírico.

Cabe señalar que las primeras cooperativas en Brasil nacieron de representantes de una clase económica (especialmente los ferroviarios que representaban una “elite” laboral en ese momento), todos vinculados al consumo, apoyados por las grandes empresas (empresas de transporte ferroviario). Actualmente no existe un sesgo puramente popular en las primeras cooperativas brasileñas, sino un fuerte sesgo empresarial.

En el campo legal, la gran innovación ocurrió solo en el gobierno de Vargas, a través del Decreto 22.239, del 19 de diciembre de 1932, el primer documento que regula el cooperativismo en Brasil. Antes de eso, solo existían el Decreto 979 de 1903 y el Decreto 1.637 de 1907, que abordó superficialmente a las cooperativas, estableciendo que las cooperativas adoptan la forma jurídica de una sociedad mercantil existente, como sociedad anónima o sociedad limitada.

Con la Ley 5.764, del 16 de diciembre de 1971, se creó legalmente el sistema OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), con actividades que comenzaron al año siguiente en la sede de la organización en Brasilia, capital de Brasil. La idea central de la Ley 5.764/71 fue la concentración de cooperativas agrícolas para organizar las exportaciones brasileñas de bienes primarios. Independientemente de la caracterización errónea de los ideales cooperativos que fueron infringidos por la ley, el contexto internacional, ya sea con los choques petroleros o el cambio en los padrones de producción (modelo fordista), impidió el avance del cooperativismo en el país y redujo significativamente el el padron

socioeconómico nacional, impidiendo la continuidad del proyecto de desarrollo nacional de Getúlio Vargas.

Desde 1971 hasta finales de los 90 hay un lapso de tiempo en la legislación cooperativa, interrumpido por la Ley de Cooperativas Sociales – Ley 9.867 del 10 de noviembre de 1999. Esta ley fue una copia mal elaborada de la legislación italiana de cooperativas sociales y su misión era la inclusión de personas con limitaciones físicas, psíquicas o civiles.

La Constitución Federal de 1988 también trajo algunas innovaciones, sin embargo, sin crear un cambio estructural en el cooperativismo brasileño, que, desde su formación, ha sido elitista y dirigido a la organización de grandes empresas económicas. Aunque en la práctica existen empresas populares, la mayoría de ellas informales, nunca ha existido en Brasil un marco legal capaz de regular y promover la Economía Social y Solidaria, como es el caso en otros países de América Latina.

En el caso brasileño, el campo de la economía social y solidaria designa un conjunto de experiencias colectivas de trabajo, producción, comercialización y crédito, moldeadas a partir de principios solidarios y asociativos. En términos organizacionales, los segmentos básicos que la definen se pueden caracterizar así: i) empresas solidarias, que agrupan a los trabajadores desde una perspectiva asociativa y autogestionaria para realizar distintas actividades económicas, que pueden ser de producción, prestación de servicios, comercialización, finanzas y consumo; ii) las denominadas entidades de apoyo y promoción, que consisten en organizaciones civiles bajo diferentes formatos organizativos, tanto públicos como privados, que brindan servicios de asesoría en general a empresas y otras experiencias de economía solidaria; iii) representantes de los organismos estatales, en todos los ámbitos federativos, que directa o indirectamente desarrollen programas gubernamentales de apoyo a la economía solidaria; y iv) los órganos de representación y articulación política de los diversos segmentos y actores, en el ámbito de los movimientos sociales, responsables de coordinar los debates y movilizaciones nacionales, cuya máxima instancia a nivel nacional es el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES) (Gaiger 2013).

En Brasil, debido a la ausencia de una legislación mínima sobre Economía Social y Solidaria, la dimensión política comprende la interacción de intereses y fuerzas presentes en el aparato del Estado, determinando las directrices de gobierno, lo que se pretende hacer y lo

que se debe hacer, expresando claramente preferencias y prioridades, opciones que representan matices ideológicos y representaciones de grupos de poder capaces de dar forma a las políticas públicas a nivel gubernamental. En este escenario, la ESS se ha presentado como un campo pendular, a veces reconocida en su relevancia como objeto de política pública, a veces tratada como marginal, o simplemente relegada a la ignorancia. Este carácter de péndulo, a su vez, revela otro componente de la fragilidad de la ESS en el contexto latinoamericano, donde se han ido sucediendo y alternando gobiernos a veces sensibles a los principios de la ESS, a veces adversos.

La única excepción fue la Ley 12.690 del 19 de julio de 2012, que regula las Cooperativas de Trabajo. Esta nueva ley relativiza algunos puntos de la ley 5.764/71, que trae requisitos inalcanzables para las pequeñas empresas, sin embargo, no aborda cuestiones estructurales del cooperativismo y la economía social y solidaria en Brasil. La ley pretendía combatir las cooperativas de trabajo, sin preocuparse por construir una política cooperativa o de inclusión social a través del trabajo.

En ese sentido, se debe analizar la institucionalización de la Economía Social y Solidaria en Brasil. No existe una legislación específica para las ESS, sin embargo, existen políticas públicas para promover los emprendimientos. Si bien, a lo largo de la década de 1990, hubo políticas públicas ocasionales dirigidas indirectamente a las empresas solidarias, especialmente en las áreas rurales, fue con la creación del SENAES en 2003 (primer año del gobierno de Lula), vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo, que se avanzó en la institucionalización de un pliego de demandas retenidas por los distintos movimientos sociales, urbanos y rurales, de políticas públicas que incentiven la generación de trabajo y renta, que permitan la implementación, desarrollo y continuidad de las actividades en el campo de la ESS. A continuación, se presentarán las principales acciones del SENAES, su perspectiva de acción transversal en la conformación de políticas públicas con otras esferas del Ejecutivo Federal, la dinámica de aportes presupuestarios del 2003 al 2017, los Programas y Acciones de la Secretaría, permitiendo un análisis de su desempeño durante 15 años. Luego de este período, se inició su desmantelamiento en 2017 y su extinción definitiva en 2019, señalando el retiro de la ESS de la agenda pública en el período más reciente, corroborando la percepción de fragilidad de la institucionalización de la

ESS, con algunas excepciones regionales como el Estado de Bahía o la ciudad de Araraquara, en el Estado de São Paulo.

El SENAES fue creado por el Decreto N° 4.764, de 24 de junio de 2003, como reconocimiento, por parte del Estado brasileño, de un proceso de transformación social provocado por la amplia crisis laboral que azotaba al país desde la década de 1980. Defensa contra la exclusión social y como mecanismo de inserción socioeconómica (Singer, 2004), así como alternativa a la forma capitalista de organizar las relaciones sociales de los seres humanos entre sí y con la naturaleza (Mance, 2006). SENAES representó un arreglo entre varios ministerios y organismos públicos para introducir la ESS como un eje estructurador transversal de las políticas públicas. Con la creación de la Secretaría, la SE deja de ser vista como una acción política meramente contingente o compensatoria, y ahora se inserta en la agenda de gobierno como un instrumento para lograr otro modelo de sociedad.

Para el investigador de CIRIEC Brasil, Sandro Pereira Silva (2021, 11):

Não havia consenso sobre sua localização institucional no governo federal. A primeira alternativa considerada foi associar a temática à oferta de microcrédito a empreendimentos coletivos, inserindo-a na diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Outras opções ventiladas foram: sua alocação como um departamento da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), do MTE; ou junto a um órgão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Venceu o posicionamento de que as políticas para a economia solidária mereciam ser tratadas no MTE (por ser sua tarefa histórica de proteger o trabalho) e, dentro dele, em uma secretaria finalística particular. A viabilização da SENAES se deu, então, com a aprovação de uma emenda modificativa proposta pelo Deputado Wasny de Roure (PT/DF), em fevereiro de 2003, à Medida Provisória (MP) n° 103 (convertida na Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003). Nela foi sugerida a inclusão do cooperativismo e associativismo urbanos como área de competência do MTE,

com a adição de mais uma secretaria e de um conselho nacional. Suas atribuições foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004, envolvendo, em síntese: coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do ministério e junto a órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência; articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política; estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa; promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária; entre outras.

En lugar de centralizar internamente programas y recursos, el SENAES distribuyó sus acciones entre otros ministerios y unidades de la federación, configurando su carácter transversal y multidisciplinario, no restringido a la generación de trabajo y renta. Entre las múltiples acciones transversales, Schiochet (2011) enumeran alianzas en las áreas de salud, educación, calificación laboral, ciencia y tecnología, cultura, pesca, desarrollo social, seguridad alimentaria, minería, vivienda, medio ambiente, Agenda 21, igualdad racial y género, finanzas solidarias, entre otros detallados en el texto de los autores.

Paradójicamente, se considera que la legislación disciplinaria para la agricultura familiar, aunque no necesariamente integrada en el accionar del SENAES, es quizás uno de los mayores logros de los últimos años en cuanto a alternativas significativas a la forma legal del trabajo popular asociado. La legislación dirigida a la agricultura familiar reconoce la posibilidad de la propia entidad familiar -a pesar de no estar prevista en el derecho civil brasileño entre las “personas jurídicas”- de asumir derechos y deberes en relación con las políticas públicas y, sobre todo, convertirse en sujeto posible de contratos firmados con el Estado (algo así como una formalización sin personificación) -como es el caso de la compra y venta de alimentos en el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). En el mismo contexto, el Estado también pasa a admitir que tales negocios jurídicos se firman con Asociaciones, reconociendo, indirectamente, que este tipo jurídico “no económico” asume, en el mundo real, a falta de otra

forma jurídica más adecuada, funciones que la ley ignora, pero la práctica se construye sobre la realidad vivida.

En ese sentido, la legislación admite como uno de los posibles tipos de “empresa familiar rural”, la “asociación de agricultura familiar” (art. 2 del Decreto 9064, de 31 de mayo de 2017), ampliando el significado jurídico de asociación. A pesar de los problemas que supone en la práctica la implementación de estas novedades, no se puede negar que representan un importante avance para impulsar otros modelos de trabajar y producir.

Como resultado, Brasil vive en una situación que no cuenta con un marco legal capaz de proteger a sus miembros con derechos mínimos, mucho menos coordina las actividades económicas de las empresas solidarias para su inserción y conquista de mercados y, por otro lado, no tiene políticas de Estado que persisten en el tiempo, teniendo precarios arreglos socioeconómicos altamente dependientes de la acción del Estado, muchas veces asistencialista.

No se puede dejar de señalar, sin embargo, que la inserción de la agenda política y el léxico de la Economía Solidaria en los presupuestos, leyes y estructuras administrativas representa un cambio productivo para el escenario de las luchas. A pesar de su carácter marginal en el universo de las políticas públicas federales (el SENAES ni siquiera estaba ubicado en la Secretaría de Economía), la inédita introducción de los lineamientos de la Economía Solidaria en leyes, reglamentos, presupuestos, divisiones administrativas y mapeos - dando lugar a discusiones sobre la autodeterminación gerencia, economía popular, cooperativismo popular, intersecciones entre el mundo del trabajo y cuestiones de género, raza, modos tradicionales de producción, tecnologías sociales, etc.- adquiere un significado poderoso, en la medida en que la ley es la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su propia fuerza, de producir efectos.

Como una forma de promover la inserción social y económica de miles de personas a través de estructuras asociativas y democráticas de organización y producción del trabajo, la ES actúa como una expresión importante de la actividad económica en la generación de ingresos, combinando elementos que parecen justos y democráticos. La idea desagregada del contexto de trabajo precario establecido desde la perspectiva del sistema capitalista, en el que los trabajadores no son considerados sólo meros miembros de la cadena productiva, sino valorados a partir de su condición, uniendo la perspectiva del trabajo y la vida. En ese sentido:

a Economia Solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade (Singer 2002, 10).

En Brasil, este modelo de organización del trabajo cobró impulso a partir de la década de 1990, a través de empresas económicas solidarias vistas como un nuevo camino para enfrentar el desempleo que azotaba al país, reflejo de los primeros embates neoliberales de reestructuración económica nacional. A partir de entonces, con el crecimiento de esta nueva mirada sobre la forma asociativa y la reorganización del trabajo, la búsqueda de su institucionalización pasó a formar parte de los objetivos del movimiento de educación superior, así como de otros sectores de la sociedad civil directamente comprometidos con la construcción de este nuevo paradigma, como la Iglesia Católica, a través de Cáritas Brasileira, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones educativas, con el fin de dar garantías y derechos comunes a cualquier otra actividad económica.

No obstante el otorgamiento de estímulo, protección y garantía a las actividades cooperativas y asociativas, conferido por la Constitución de 1988, a través del §2 del art. 174, las primeras políticas públicas, dirigidas a promover actividades relacionadas con la educación superior, fueron creadas recién en la década de 1990 (Sánchez 2012) por los estados y municipios, con el fin de habilitar mecanismos para desarrollarla de manera efectiva, atendiendo así las demandas inherentes a los mismos. Sin embargo, tales políticas e incentivos, al estar ligados a planes de gobierno -y no a políticas de Estado- fueron perennes, sin continuidad, sin la seguridad jurídica necesaria para su consecución. De ahí que con la regulación de tales actividades, a partir del papel del Estado como institucionalizador de iniciativas para el desarrollo de acciones y políticas relacionadas con la educación superior, se busca garantizar la dignidad de millones de mujeres y hombres, mediante la provisión de subsidios suficientes (tangibles e intangibles) para trabajar. La institucionalización social y jurídica de la educación superior, el reconocimiento formal de

las actividades resultantes de las empresas económicas solidarias, así como los derechos, deberes y garantías de las comunidades y los actores involucrados, son pasos necesarios y una lucha del movimiento que pretende dar más alcance.

En particular, el 8 de noviembre de 2012, fue presentado el Proyecto de Ley nº 4.685/2012, de autoría del Diputado Paulo Teixeira PT/SP, Eudes Xavier - PT/CE, Padre João - PT/MG, Luiza Erundina - PSB/SP, Miriquinho Batista - PT/PA, Paulo Rubem Santiago - PDT/PE, Bohn Gass - PT/RS y Fátima Bezerra - PT/RN. El citado PL, considerado el marco legal de la educación superior en Brasil, prevé la creación de la Política Pública Nacional de Economía Solidaria como instrumento en el cual el poder público, con la participación de las instituciones que integran el movimiento de educación superior, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con miras a promover la educación superior, brindando los instrumentos que hagan efectivo el derecho al trabajo asociado y cooperativo; y el Sistema Nacional de Economía Solidaria (Sies) presentado aquí como un conjunto de relaciones entre el Estado y las instituciones del movimiento de educación superior para desarrollar políticas públicas, así como la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES). Dichas políticas incluían como uno de los objetivos de la Política Nacional de Economía Solidaria la democratización del acceso a los fondos públicos, instrumentos de promoción, medios de producción, mercados y tecnologías necesarias para el desarrollo de prácticas económicas y sociales solidarias, así como la educación, la formación, la asistencia técnica y calificación social y profesional en áreas rurales y urbanas para proyectos con un perfil que se adhiere a ES (Silva 2020).

Dicha regulación tiene por objeto proteger y brindar mayores garantías a los principales beneficiarios de la póliza, que son las empresas de economía solidaria, permitiéndoles acceder a los recursos y condiciones para obtener el apoyo necesario para el desempeño satisfactorio de sus actividades. Sin embargo, a pesar de la urgencia de la propuesta legislativa que regula la actividad económica solidaria, esperada desde hace más de treinta años por la SE, el camino legislativo aún no ha concluido y, al parecer, está lejos de estar finalizado. La propuesta inició su trámite en la Cámara de Diputados, según el rito ordinario previsto, y pasó al Senado, luego de su aprobación en el Pleno, según el rito legislativo de la Cámara. Sin embargo, se vio ante los cambios realizados por el Senado

Federal -en sustitución de la enmienda EMS no presentada, nuevamente, a las comisiones de la Cámara que se relacionan con el tema de la propuesta presentada, in casu, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Rural Comités de Desarrollo (CAPADR); Fomento Económico, Industria, Comercio y Servicios (CDEICS); Hacienda y Tributación (CFT) (Mérito y Art. 54, RICD) y Constitución y Justicia y Ciudadanía (CCJ).

Para el movimiento social de ES, el establecimiento del marco legal incrementará la legitimidad de todo el proceso de lucha y movilización social, atravesado por décadas, por el reconocimiento legal de sus empresas solidarias, trabajadores, agentes y sectores afines a esta actividad económica, así como reducirá la asimetría de condiciones a las que están sujetos en el mercado. Ciertamente, la actividad cooperativa y asociativa ya había recibido un tratamiento legal relevante para sus actividades mucho antes del establecimiento de un marco legal para la ES, pero tales regulaciones, además de carecer de la ES y sus principios, todavía no brindan una garantía de acceso a recursos e inversiones públicas, así como la factibilidad eficiente de construir políticas públicas para promover dichas actividades, dadas las dificultades percibidas por los trabajadores para acceder a dichos recursos, que van desde trámites burocráticos hasta alta incidencia tributaria.

Además, es necesario afirmar y conceptualizar adecuadamente los términos legales de cada área de actividad, para que no se desvirtúen sus esencias. Por ejemplo, en el mundo legal, el trabajador de una cooperativa se considera como trabajador por cuenta propia y es más similar al empleador que al empleado, aunque los fines del trabajador cooperativo y del empresario son esencialmente diferentes y las cargas respectivas también. Cabe señalar que es a través del marco normativo de la ES que se puede consolidar un derecho y una política pública nacional, brindando el reconocimiento social y jurídico de las especificidades de las empresas económicas solidarias, la creación de un sistema público nacional e institucionalizado, transformándolo en una política pública del Estado y no del gobierno. Kruppa et al. (2012) afirman que el marco legal apunta, ante todo, a reconocer a los trabajadores de las empresas de economía solidaria como sujetos de derechos laborales asociados ya consolidar la educación superior como política pública.

En cuanto a los cambios legislativos previstos en el Proyecto de Ley 137/2017 (Senado Federal), el citado dispositivo prevé la

calificación de los emprendimientos de economía solidaria en el marco de las políticas públicas, así como crea el Sistema Nacional de Economía Solidaria (Sinaes), que tiene como objetivo de promover iniciativas de trabajo en cooperativas y asociaciones. ES engloba actividades como la organización de la producción y su comercialización de servicios y bienes, así como la distribución del consumo en la que se sustentan principios como la autogestión, el comercio justo, la cooperación, la solidaridad, la participación democrática, la distribución equitativa, el desarrollo local y nacional, observando la preservación del medio ambiente y valorización del trabajo

De los precedentes de SE e iniciativas legislativas como la citada PL N° 137, de 2017, estas propuestas en cuanto a su implementación en el modelo de desarrollo de programas oficiales del Gobierno Federal, existen discrepancias en términos prácticos que anteceden a la inclusión de política pública, en efecto, eficaz sobre los resultados. El primer aspecto consiste en dificultades para trabajar temas relacionados con la desigualdad social, lucha por el poder político y económico, formas eficientes de autogestión de pequeños mecanismos como la agricultura familiar, que se inserta en el contexto de la educación superior, formas objetivas de redistribución de ingresos y oportunidades para las pequeñas empresas familiares. De esta forma, la desincronización legislativa se da en la creación de instrumentos legales que no se adecuan a la realidad local de las asociaciones, cooperativas o grupos comunitarios para convertirse en empresarios familiares.

Con alcance en las políticas nacionales de economía solidaria, se vuelve un desafío para los países programar nuevas formas de organización social y trabajo e ingresos para la clase trabajadora vulnerable. En los precedentes sobre nuevas organizaciones o formas de trabajo persisten tradiciones racionalistas con raíces en el neoliberalismo, ya que en momentos en que los modelos transnacionales tradicionales que dominan el mercado global se ven impactados por crisis económicas, políticas y sanitarias (como es el caso de la pandemia), se ve sin duda, la necesidad de los trabajadores de buscar nuevas alternativas capaces de satisfacer la demanda de trabajo para el sustento de sus familias. Los modelos de desarrollo económico, si bien avanzaban con herramientas tecnológicas y un desarrollo científico avanzado para la época, tropezaron con temas como oportunidades para una gran masa de trabajadores que viven en el ambiente informal donde no existe el registro en la seguridad social,

seguro de salud individual y familiar, integración social, sindicación y aportes a la seguridad social, entre otros aspectos.

## **Economía solidaria en Brasil: hacia el desmontaje de la política nacional**

La economía solidaria es un conjunto diversificado de experiencias de autogestión y participación democrática de los trabajadores en la organización del trabajo y la producción, son experiencias económicas colectivas y suprafamiliares que pueden tomar diferentes formas de organización: cooperativas, asociaciones, grupos informales, redes y cadenas productivas, organización de finanzas solidarias, entre otros.

Para Menezes (2021) y Molina et al. (2020), las experiencias de economía solidaria se expandieron en América Latina a partir de las décadas de 1980 y 1990 en pleno proceso de democratización del continente, aliadas al fortalecimiento de movimientos sociales que buscaban construir una agenda basada en alternativas al desarrollismo nacional y al totalitarismo neoliberal, como el contexto brasileño, donde la crisis económica intensificó los procesos de exclusión social y, por otro lado, hubo un momento único de radicalización de propuestas y prácticas democráticas.

La penetración de la economía solidaria en el ordenamiento institucional jurídico de las políticas públicas aún se da en el primer mandato del gobierno del PT, a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), vinculada al Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), en 2003, en un fructífero diálogo directo con el Foro Brasileño de Economía Solidaria, importante espacio de articulación de actores colectivos que apoyan prácticas de autogestión (Menezes 2021b).

La política pública de economía solidaria nace, por tanto, de una demanda del movimiento de economía social solidaria integrado por un amplio conjunto de instancias de la sociedad civil actuando en el escenario nacional e internacional articulado en el Grupo de Trabajo “Economía Popular Solidaria y Autogestión” durante la realización del I Foro Social Mundial en 2001 (Red Brasileña de Socioeconomía Solidaria, Instituto de Políticas Alternativas para el Cono Sur, Federación de Entidades de Asistencia Social y Educativa, Asociación Nacional de Trabajadores de Empresas Autogestionarias, Instituto Brasileño de

Políticas Socioeconómicas Análisis, Cáritas Brasileira, Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra, Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, Agencia de Desarrollo Solidario, Asociación Brasileña de Instituciones de Microcrédito, etc.), aunque el Partido de los Trabajadores (PT) había abordado previamente el tema.

La política pública de economía solidaria ha ido ganando espacio en la agenda pública debido a la probada imposibilidad de generar suficientes empleos asalariados. En este sentido, la política pública de economía solidaria adoptada por los gobiernos populares en América Latina asume como principal objetivo la integración social al mercado laboral, lo que se traduce en la aplicación de una política vertical. Para Coraggio (2018, 3):

De todos modos, por incompleto o cualitativamente deficiente que haya sido, los gobiernos nacional-populares incluyeron como parte de su estrategia los objetivos de integración (limitada) por el empleo formal, de acceso a recursos por parte de los actores económicos autogestionados, de transferencias monetarias institucionalizadas como derechos de las y los trabajadores a cargo de la reproducción familiar y, sociado a ello, los derechos de seguridad social. Todo lo cual apuntaba a mejorar las condiciones de las mayorías subordinadas, pero dentro de una economía estructuralmente inviable. Paradójicamente, el modo de institucionalización de las demandas sociales contribuyó a limitar el espacio y la voluntad de construir sujetos sociales articulados y con posibilidad de desarrollar proyectos políticos emancipatorios. Así, hubo una aplicación verticalista, si es que no clientelar, de las políticas públicas desde el aparato de Estado. Aunque también se entabló una lucha cultural, no se alcanzó a construir una nueva hegemonía ni hubo un aliento a la autonomía relativa de las organizaciones populares. Ello contribuye a explicar por qué, en la fase actual de restauración neoconservadora, el aparato de Estado pudo ser “tomado” y revertido su sentido en 180° sin una respuesta eficaz de la sociedad civil.

En este sentido, la institucionalización de la economía solidaria por parte de los gobiernos populares latinos causó una restricción al espacio para la construcción de sujetos sociales articulados, imposibilitando el desarrollo de proyectos políticos verdaderamente emancipadores, dada la relativa autonomía de las organizaciones populares.

Los datos presupuestarios analizados por Silva (2018, 2021) corroboran el hallazgo mencionado. Considerando la trayectoria presupuestaria (y la ejecución presupuestaria) del SENAES, Silva (2018) logró delimitar tres momentos distintos de la política pública de economía solidaria a nivel federal, los cuales definió de la siguiente manera: 1) inserción y consolidación a través de Planes Plurianuales (PPA) 2004 - 2007 y 2008 - 2011; 2) expansión contradictoria a través del PPA 2012 - 2015; y, 3) la crisis de paradigmas del PPA 2016 - 2019.

En cuanto al primer período -inserción y consolidación-, Silva (2018) indica que la inserción del tema en el PPA 2003 - 2007 se dio a través del Programa Economía Solidaria en el Desarrollo (PESD) del Senaes, que a pesar de contar con presupuesto propio representó menos de 1% del presupuesto total del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE). Otro hecho destacable de este período se refiere a la elaboración del Mapeo Nacional de Economía Solidaria, concluido en 2007, cuyos resultados formaron la base del Sistema de Información de Economía Solidaria (SIES) que tuvo como objetivo reorientar las políticas de la secretaría.

El presupuesto total aprobado en el PPA 2004 - 2007 fue de aproximadamente R\$ 170 millones y, de los proyectos incluidos, la acción que concentró la mayor parte de los recursos en términos de asignación presupuestaria fue la Promoción del Trabajo y la Generación de Renta en Actividades Económicas Solidarias, con 66,5% del presupuesto total. Silva (2018, 20) explica que:

Além do orçamento definido em cada exercício, outra questão importante diz respeito à sua execução orçamentária. Até 2009, a média de IEO alcançada foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Ao longo do período 2008-2011, é perceptível uma inflexão em termos da capacidade de execução. [...] embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram uma queda acentuada nesse mesmo indicador – 25,3% e 34,1%, respectivamente.

El segundo momento (2012 - 2015), denominado “expansión contradictoria”, estuvo marcado por la inducción de la intersectorialidad a través de los programas temáticos: Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), Desarrollo Regional, Economía Territorial Sostenible y Solidaria y Programa de Residuos Sólidos. Fueron muchas las alianzas concertadas por el SENAES en este momento, pero se notó el desajuste en la ejecución presupuestaria entre los ejecutores del programa, ya que existe una deficiencia en términos de capacidad burocrática en las esferas federativas subnacionales. En consecuencia, a pesar del aumento del presupuesto destinado a las políticas de economía solidaria, la capacidad de ejecución presupuestaria rondaba entre el 20% y el 49% de los ingresos.

El tercer momento de la política nacional de economía solidaria (2016 - 2019), demarcado por Silva (2018) como una “crisis de paradigma”, está marcado por la disminución de la asignación presupuestaria (una caída del 52,2% respecto al año anterior), por la sustancial rebaja de los montos efectivamente ejecutados para la Política Nacional de Economía Solidaria en Brasil en el PPA vigente (la IEO promedio fue de 19,5%, en gran parte debido al bajísimo porcentaje de ejecución en 2017, que fue de solo 9,8%), por el cambio en la estructura institucional (reforma ministerial con la consiguiente degradación de la secretaría a la categoría de subsecretaria) y por la crisis operativa y posicional de la propia política, llevándola a incertidumbres incluso en cuanto a su continuidad en la agenda gubernamental.

Sobre esta situación de incuestionable desmantelamiento de la política nacional de economía solidaria, Arcanjo y Oliveira (2017, 243) comentan:

Em 2015, o governo Dilma, pressionado pelas demandas da governabilidade e do ajuste fiscal, garante o Ministério do Trabalho e Emprego ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), além de encaminhar a redução da Senaes a uma subsecretaria. Mas a mudança de rota do governo, imposta pelo golpe parlamentar, também culminou com o afastamento de Singer. A demissão de Singer, feita sem nenhuma consulta às organizações sociais envolvidas, e sua substituição por uma pessoa sem identidade com o movimento da Economia Solidária, feriu o princípio da autogestão, principal fundamento da Economia Solidária.

Com o impeachment e o repasse do referido Ministério ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), há fortes sinais do fim de um ciclo de políticas públicas federais de fortalecimento da ES: é nomeado para a Senaes, no lugar de Singer, o servidor, escrivão de polícia aposentado, Natalino Oldakoski, da Polícia Civil do Paraná. Finalmente, em 4 de novembro de 2016, a Senaes foi extinta e foi criada uma subsecretaria de Economia Solidária dentro da Secretaria de Relações do Trabalho, no Ministério do Trabalho.

Este evento corrobora lo señalado por Behring y Boschetti (2017) respecto a la subsunción de las políticas sociales a las políticas económicas, considerando que ante el primer signo de crisis económica, la política de economía solidaria comienza a perder su lugar en el ámbito institucional de manera destacada en el MTE.

Para buscar razones empíricas de la secuenciación de fases de la política nacional de economía solidaria desarrollada por Silva (2018), podemos utilizar una perspectiva más amplia en relación al campo de las políticas sociales, en la que Silva (2017) evalúa que hubo una profunda contradicción en la estrategia política adoptada por el gobierno del PT en un intento de conciliar lo irreconciliable: el neoliberalismo y las innovaciones democráticas.

Certamente, o PT vem se esforçando em querer defender e até mesmo apregoar, a todo custo, a ideia equivocada da conjunção entre desenvolvimento econômico e distribuição de riqueza, de aprofundamento da cidadania e ampliação do sistema de proteção social, ou em síntese: da possibilidade de unificação entre os interesses do capital e do trabalho, numa forma de sociabilidade em que as contradições se acirram a cada dia, elevando-se à enésima potência (Silva 2017, 293).

De esta forma, la política nacional de economía solidaria comenzó a colapsar no solo como resultado de su subordinación a las políticas de ajuste fiscal, sino también como consecuencia de las alianzas políticas construidas por el PT para mantener al partido en la presidencia de la

República en el en medio de la crisis política que culminó con el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff.

Para Silva (2017, 290) hubo una verdadera esquizofrenia en el gobierno del PT cuando se pretendía alinear proyectos sociales radicalmente opuestos, en palabras del autor:

Consuma-se, assim, um processo de ruptura e continuidade enviesado, na exata medida em que, ao invés de romper com as orientações macroeconômicas do capital e dar prossecução ao plano nutrido pela classe trabalhadora, o que assistimos foi justamente o inverso: ruptura com o trabalho e continuidade com o capital, através da ininterrupção da contrarreforma do Estado. E tudo isso, selado por um acordo descabido, que procura acomodar num mesmo terreno, projetos societários radicalmente opostos, como quem quer servir a dois senhores.

Si bien el movimiento de economía solidaria, cuyo principal espacio de articulación es el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), expresa en su Carta de Principios que la economía solidaria es el “fundamento de una globalización humanizadora”, “un poderoso instrumento para combatir la exclusión social”, y llamando a las luchas del movimiento por un sistema financiero solidario, por el desarrollo de cadenas productivas solidarias y por la construcción de una política de economía solidaria en un Estado democrático, este proyecto actualmente parece comprometido.

Si ya peligraba en los gobiernos del PT la política nacional de economía solidaria, que en cierta medida era más permeable a las demandas del movimiento de economía social solidaria, ¿qué quedará de ella en el gobierno de Jair Bolsonaro?

El consenso es que el año 2019 comenzó oscuro para las políticas sociales en Brasil, especialmente las relacionadas con el mundo del trabajo, ya que el presidente electo, Jair Bolsonaro, para el período 2019-2022, promete cumplir una agenda procapitalista con un sesgo liberal y conservador, mientras operaba ya una reforma ministerial que extinguió el MTE, trasladando la subsecretaría de economía solidaria al recién creado Ministerio de la Ciudadanía, restando aún más a tal política su faceta revolucionaria de inclinación socialista hacia la que había sido

destacada en la Carta de Principios de la Economía Solidaria (documento formulado en 2003, durante la III Plenaria Nacional de Economía Solidaria, por el Foro Brasileño de Economía Solidaria) y reforzando su sesgo asistencialista y de política social focalizada.

Hay que reconocer, sin embargo, que la política pública de economía solidaria, en el contexto más amplio de orientación socioeconómica de la política neoliberal conservadora, o del nuevo totalitarismo, usando la expresión de Chauí (2019), está siendo rechazada en el campo de las políticas laborales y de generación de ingresos por parte del gobierno de Bolsonaro, ya que rechaza la heterogeneidad social y la pluralidad de formas de vida, y también se alinea con la lógica de un mercado competitivo como el ethos de la vida en sociedad.

De lo anterior, se puede inferir que el rumbo de la lógica de ajuste neoliberal hace que la política pública de economía solidaria se guíe por la focalización, centrándose en grupos de trabajadores con menores posibilidades de ingresar al mercado laboral formal, configurándose no como una política para el mercado laboral, sino para proporcionar a las personas “desempleadas” escasos medios de supervivencia.

## **Consideraciones Finales**

En Brasil, los proyectos de Economía Social y Solidaria surgen como una forma de enfrentar la crisis del desempleo y la exclusión social (França Filho 2007). Estos negocios son administrados por los actores de estas empresas, quienes pasan a ocuparse de cuestiones de gestión que antes les estaban relegadas. En este nuevo contexto, los trabajadores deben cooperar entre sí y, al mismo tiempo, comprender el proceso de producción y gestión en su conjunto, para poder tomar las decisiones correctas. Esta nueva dinámica de trabajo requiere una disponibilidad interna para cooperar y compartir los riesgos y ganancias de la empresa, quien está administrando el negocio son los propios trabajadores, por lo tanto, todos son corresponsables de la empresa. En este sentido, se ha ido fortaleciendo cada vez más la idea de una economía basada en valores solidarios. En Brasil encontramos numerosas iniciativas que trabajan en esta línea y se están expandiendo. El mercado, no pocas veces, presiona a la sociedad a incorporar sus valores como fundamentales, e incluso imprescindibles, y la tentación de ceder constantemente a este sistema de competencia exige una mayor organización de la sociedad, especialmente

en la compartición de valores de cooperación. Es más probable que las instituciones integradas en el contexto de los movimientos sociales mantengan un mayor compromiso con la transformación conjunta (Asseburg y Gaiger 2007). De esta manera, el debate actual sobre el cooperativismo enfatiza la necesidad de estrategias para fortalecer estos negocios sociales, ya que la mayor dificultad de estos emprendimientos es el acceso al mercado y la comercialización de sus productos, seguida por la insuficiencia de asesoramiento técnico y de gestión.

En un mercado imperfecto con competencia asimétrica, hay razones para creer que la gestión de los emprendimientos cooperativos debe buscar herramientas de organización socioproductiva y consolidación empresarial, potenciando así las acciones individuales y garantizándoles la robustez necesaria para enfrentar un entorno generalmente inhóspito para los negocios sociales. Según Daniel Nagao Menezes (2021b), uno de los enfoques referentes al cooperativismo sostiene que el movimiento debe reformularse para reflejar lo que sucede en la realidad, adaptando las reglas establecidas en Rochdale (Inglaterra), en los inicios del cooperativismo, a la década de 1990, en siglo XX. De esta manera, la práctica cooperativa puede utilizar herramientas y métodos de gestión estratégica que pueden garantizar la sostenibilidad económica y un entorno competitivo. En este sentido, el modelo empresarial cooperativo surge como una alternativa viable para el diseño y estructuración de estrategias de colocación de estos emprendimientos en el mercado.

En el campo de las políticas sociales, por regla general, en el juego neoliberal, según Faleiros (2018), se impone un discurso humanizador para hablar de una realidad deshumanizadora en la que las contradicciones intrínsecas del modo de producción capitalista cuyo principio de acumulación toma lugar a través de la explotación de la mano de obra, la centralización y concentración del capital.

Las políticas sociales en el contexto de las prácticas neoliberales de los estados democráticos se vuelven cada vez más focalizadas, perdiendo su faceta universalista en el ámbito de los derechos ciudadanos y siendo “arrebataadas” por el mercado como otro nicho promisorio para las inversiones financieras. La reducción del “sujeto ciudadano” al “sujeto consumidor” es un reflejo perverso de la consecuencia del neoliberalismo en la democracia.

En Brasil, durante los gobiernos de Lula y Dilma Rousseff (gobiernos del PT, autodenominados “representantes de la clase obrera”),

se generó un clima de animosidad en relación a la difícil tarea de compaginar el desarrollo económico, aún bajo pautas neoliberales, con el desarrollo social y la inclusión. La política pública de economía solidaria, nacida en este gobierno, fue parte de esta tarea.

La narrativa actual y dominante del proceso de institucionalización de la política pública de economía solidaria enfatizó la afirmación del derecho a través del trabajo autogestionario y solidario, con el propósito de propagar un tipo de desarrollo que no se basara únicamente en el ámbito de lo mercantil y las relaciones, poniendo en el centro del debate público la importancia de los valores solidarios en el proyecto de vida humana asociada. A pesar de las legítimas esperanzas del movimiento de economía solidaria, la política nacional de economía solidaria se mostró frágil frente a los lineamientos neoliberales cuyo valor central radica en la lógica de la competencia entre individuos.

La economía solidaria es una política pública de implementación compleja, porque tiene principios que contrastan con las prácticas típicas del sistema de economía de mercado: autogestión, democracia, sustentabilidad ambiental, emancipación política. Es una solución contrahegemónica en el campo de las políticas laborales y de generación de ingresos.

La dimensión socioeconómica de las empresas solidarias, en el contexto de la crisis estructural del capital, coloca a la economía solidaria en un camino peligroso hacia el subempleo y, con ello, se arriesga en el mundo del trabajo precario. Sin embargo, considerando la dimensión sociopolítica de la economía solidaria en América Latina con un sesgo progresista, la política pública viene enfrentando un proceso de desinversión pública.

El análisis de los efectos de la política económica neoliberal en el campo del derecho al trabajo autogestionario permite dilucidar cómo la política económica neoliberal restringe el proceso de democratización, afectando las políticas sociales bajo la tríada privatización, foco/selectividad y descentralización.

A modo de conclusión, se destaca que la política de economía solidaria es incompatible con la orientación socioeconómica neoliberal excluyente asumida por el Estado brasileño en la gestión del gobierno de Jair Bolsonaro y, si bien esta política ha recibido una atención relevante por parte de los gobiernos del PT, colapsó durante la crisis política que derivó en el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff en 2016.

La crisis de paradigma que atraviesa la política a nivel federal es, por lo tanto, un caso emblemático del vaciamiento de la actuación del Estado brasileño en la garantía de los derechos de la clase trabajadora y de la impermeabilidad a las demandas originadas por los movimientos sociales, reforzando los cimientos de la exclusión en la que se basa el neoliberalismo.

## Referencias Bibliográficas

Anderson, P. 2008. *Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

Arcanjo, M., A. S., Matos de Oliveira, A. L. 2017. «A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos». *Perseu: História, Memória e Política*, n.º 13: 231-249.

Asseburg, H. B., Gaiger, L. I. 2007. «A economia solidária diante das desigualdades». *Revista Dados*, n.º 50, n. 3: 499-533.

Behring, E. R., Boschetti, I. 2017. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.

Chauí, M. 2019. «O que é a “nova” ultradireita?» *Outras Palavras*, 24 de diciembre. Acceso el 23 de septiembre de 2022. <https://outraspalavras.net/outrasmidias/marilena-chau-i-o-que-e-a-nova-ultradireita/>

Coraggio, J. L. 2018. «Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo». *Otra Economía*, n.º 11, v. 20: 4-18.

Dardot, P., Laval, C. 2016. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

Draibe, S. M. 1993. «As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas». *Revista USP* 17: 86-101. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>. 1993.

Harvey, D. 2014. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola.

Faleiros, V. 2018. *Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. 12ª ed. São Paulo: Cortez.

França Filho, Genauto Carvalho. 2007. «Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação». *Revista Civitas*, n.º 7, n. 1: 155-174.

Freitas, M., Sanchez, F. J., Neves, E. 2016. «Políticas públicas em economia solidária: construção de conceitos e práticas coletivas» En *Economia Solidária: a experiência da UFSCar em uma década de ensino, pesquisa e extensão*, editado por Ana Lucia Cortegoso et al., 173-191, São Carlos: UFSCAR.

Gaiger, L. I. 2013. «A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 28: 211-228.

González Arzac, S. L. F. 2019. *Aportes para una problematización en torno a la relación entre economía social, Estado y políticas*

*públicas*. Acceso el 23 de septiembre de 2022 <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79497>.

Kruppa, S. M. et al. 2012. *Regime jurídico das cooperativas populares e empreendimentos em economia solidária*. Brasília: Ministério da Justiça.

Menezes, D. F. N. 2021. «La emergencia y expansión del cooperativismo en Brasil». *CIRIEC-España, revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 39: 285-303.

Menezes, D. F. N. 2021. «Perspectivas latino-americanas e europeia sobre cooperativismo e economia solidaria». En *Anais do I Congresso Latino-Americano de Direito Cooperativo*, editado por Daniel Francisco Nagao Menezes, 151-170, Belo Horizonte: Arraes.

Molina, W. S. L et al. 2020. «A Economia Solidária no Brasil frente ao contexto de crise COVID-19». *Otra Economía*, n.º 13, v. 24: 170-189.

Saad Filho, A., Morais, L. 2019. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo.

Sanchez, F. J. B. 2012. «Além da informalidade, aquém dos direitos: reflexões sobre o trabalho desprotegido». Tesis doctoral. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas de la Universidade de São Paulo.

Schiochet, V. 2011. «Políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios». En *Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária*, editado por Maurício Sardá Faria, Henrique Novaes, Renato Dagnino, et. al., 443-452. São Paulo: Outras Expressões.

Silva, H. T. L. 2017. «Políticas Sociais no Capitalismo e a Contrarreforma do Estado. Uma história sobre a perda de direitos no Brasil». *Revista Praia Vermelha*, n.º 23, n. 1: 277-301.

Silva, S. P. 2018. *A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004- 2018): inserção, expansão e crise de paradigma*. Texto para Discussão 2434. Rio de Janeiro: IPEA.

Silva, S. P. 2020. *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Silva, S. P. 2021. «Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019)». *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, n.º 3, e021020.

Singer, P. 2002. *Curso de Introdução a Economia Política*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Singer, P. 2004. «A Economia Solidária no Governo Federal». *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, nº 24: 3-5.

Valadão, C. C. 2019 «Política Social na América Latina: tendências contemporâneas». *Argumentum*, n.º 11, n. 2: 151-162.

*Fecha de recepción del artículo: 30/09/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 26/10/2022*

# Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019) <sup>1</sup>

Juan Pablo Martí<sup>2</sup>

[juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy](mailto:juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy)  
<https://orcid.org/0000-0002-4162-1773>

## Resumen

En Uruguay, al igual que en otros países de la región, los gobiernos progresistas promovieron el cooperativismo para responder a distintos problemas públicos. En este trabajo se analiza la política pública de inclusión social por medio de cooperativas sociales implementado por el MIDES de Uruguay en el período 2005-2019.

La metodología tiene un carácter descriptivo y explicativo que toma como base el ciclo de las políticas públicas, entendido como el proceso que va desde el surgimiento del problema en la agenda pública hasta su resolución. Se analiza el Programa de cooperativas sociales del MIDES intentado responder a las siguientes preguntas: i) ¿cómo entró el tema en la agenda y cómo se definió?, ii) ¿cómo fue la programación de la solución y qué alternativas se manejaron?, iii) ¿qué características tuvo la implementación?, y iv) ¿qué evaluación se puede hacer en función de los efectos y los impactos que produjo en términos de la autonomía de las organizaciones y su participación en las políticas públicas? Se recurrió a distintas fuentes de información que se complementan y se triangulan (información secundaria, archivos documentales, entrevistas a informantes calificados y análisis del marco normativo).

El análisis muestra que la promoción de cooperativas sociales permitió a sus integrantes acceder a trabajos protegidos y contar con salarios dignos y cobertura social. Sin embargo, el impacto cuantitativo

<sup>1</sup> El artículo es un subproducto del proyecto: “Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008 Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado” realizado en el marco de la Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR)

<sup>2</sup> Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

del programa fue marginal. Asimismo, se concluye que las cooperativas sociales son utilizadas como una herramienta para lograr la inclusión social. La política pública apunta más a la creación de empleo protegido que al desarrollo de una forma económica diferente.

**Palabras clave:**

Cooperativas sociales, políticas laborales, políticas públicas.

**Progressive government and social inclusion through work. MIDES social cooperatives in Uruguay (2006-2019)**

**Abstract**

In Uruguay, as in other countries in the region, progressive governments promoted cooperatives to respond to different public problems. This paper analyzes the public policy of social inclusion through social cooperatives implemented by the MIDES of Uruguay in the period 2005-2019.

The methodology has a descriptive and explanatory character that is based on the cycle of public policies, understood as the process that goes from the emergence of the problem on the public agenda to its resolution. The Social Cooperatives Program of MIDES is analyzed trying to answer the following questions: i) how did the topic enter the agenda and how was it defined?, ii) how was the programming of the solution and what alternatives were handled?, iii) what characteristics did the implementation have?, and iv) what evaluation can be made based on the effects and impacts it produced in terms of the autonomy of the organizations and their participation in public policies? Different sources of information were used that complement and triangulate (secondary information, documentary files, interviews with qualified informants and analysis of the regulatory framework).

The analysis shows that the promotion of social cooperatives allowed its members to access protected jobs and have decent wages and social coverage. However, the quantitative impact of the program was

marginal. Likewise, it is concluded that social cooperatives are used as a tool to achieve social inclusion. Public policy aims more at the creation of protected employment than at the development of a different economic form.

**Keywords:**

Social cooperatives, labor market policies, public policies.

**Introducción**

En este trabajo se analiza una política pública de inclusión social a través del trabajo por medio de cooperativas que se implementó durante los gobiernos progresistas del Frente Amplio en Uruguay, en las presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2009 y 2015-2019) y José Mujica (2010-2014). El caso a estudiar es la promoción de las cooperativas sociales a través del programa implementado en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay.

A partir de la crisis de comienzo del milenio, el problema del trabajo se hizo más acuciante en América Latina producto de la aplicación de un conjunto de políticas neoliberales que condujeron a una grave crisis social y económica. Las consecuencias de esta crisis fueron un importante aumento de la pobreza y la exclusión social. Los gobiernos progresistas que asumieron en varios países de la región tuvieron como uno de sus principales desafíos hacer frente a la pobreza y devolver al trabajo a grandes contingentes de población en situación de desempleo y exclusión social.

En distintas partes del mundo, las políticas públicas de generación de empleo se han basado en el fomento de las Empresas Sociales de Integración Laboral (en inglés *Work Integration Social Enterprises*, WISE). Este tipo de empresa está presente en todas las regiones del mundo y son una forma común de empresa social (Cooney *et al.* 2023). A su vez, Defourny *et al.* (2020), de acuerdo a las distintas lógicas institucionales, proponen reconocer diversos modelos de lo que llaman empresas sociales y que tienen distintas figuras jurídicas (organizaciones públicas, asociaciones sin fines de lucro, cooperativas, etc.). En el caso de Latinoamérica, la forma de empresas social más difundida son las cooperativas, sean las llamadas cooperativas sociales en Uruguay

(Rieiro 2012) y Brasil (Martins 2009) o cooperativas inducidas por el Estado (Vuotto 2021) y cooperativas sociales de cuidados, integración socio/laboral o de acompañamiento integral (Bottini y Sosa 2020) en Argentina. En las empresas sociales, el objetivo de los socios trabajadores radica en la creación de puestos de trabajo, pero se combina también con una orientación social clara y más amplia, porque estos trabajadores pertenecen a grupos socialmente excluidos y, a través de la organización, trabajan para la supervivencia de sus familias y las comunidades locales.

En cuanto a los antecedentes sobre la temática se debe señalar que el modelo de las cooperativas sociales, a diferencia de las cooperativas tradicionales, es bastante reciente. En los últimos años, y en distintas partes del mundo, se ha desarrollado la figura de cooperativas que intentan favorecer la inclusión social de sectores desfavorecidos o vulnerables. Se han generado modelos innovadores que vinculan a usuarios y trabajadores para brindar servicios sociales y de salud. Un ejemplo de esto son las cooperativas sociales italianas que reúnen a usuarios, trabajadores, colaboradores voluntarios, y organismos de apoyo. Esta fórmula fue establecida por la legislación italiana a través de la Ley N° 381 de 1991, dando inicio a un proceso de difusión de este modelo, tanto en Italia como en otros países (Richer 2008). En el caso de España se pueden reconocer iniciativas similares en el ámbito de la inserción laboral de las personas con discapacidad. Las empresas sociales adoptando diversos estatutos jurídicos, contribuyen a la inserción de las personas con discapacidad, mayoritariamente bajo la figura de centro especial de empleo. En España el resto de empresas de inserción laboral de colectivos de difícil empleabilidad está regulado por la Ley 44/2007 de empresas de inserción (Barea Tejeiro y Monzón 2008).

En la región, en particular en Brasil, Argentina y Uruguay, muchas políticas públicas de creación de empleo estuvieron basadas en programas de promoción de cooperativas sociales para la inclusión social a través de trabajo.

En el caso de Brasil, la política de creación de cooperativas sociales surge a fines de la década de los noventa a partir del movimiento antimanicomial y bajo fuerte influencia del modelo italiano de empresa social. Es así que en 1994 se presentó un proyecto de ley sobre cooperativas sociales impulsado por el movimiento antimanicomial de usuarios, profesionales de la salud y familiares. Finalmente, en 1999 se aprobó la Ley 9.867, que promovió la creación de experiencias de generación de puestos

de trabajo e ingresos en el campo de la salud mental. Posteriormente, a partir de la realización de la *III Conferência Nacional de Saúde Mental* en 2001, el tema gana espacio en la agenda y la inserción a través del trabajo recibe apoyo del gobierno federal, a través del Área Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud y de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES) del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) (Martins 2009). También desde la SENAES se impulsó la Ley 12.690 de 2012 sobre las “cooperativas de trabajo” y la creación del Programa Nacional de Fomento a las Cooperativas de Trabajo (PRONACOOOP). En el mismo sentido, en 2011 la SENAES lanza el Plan Brasil Sin Miseria con el objetivo de apoyar un proyecto de organización de clasificadores de materiales reciclables y la formación de cooperativas (de Sant’Ana y Metello 2016).

A diferencia del caso brasileño, en Argentina y Uruguay la política de promoción de cooperativas para la inserción a través del trabajo surge como respuesta a la crisis de 2001 y 2002, respectivamente, producto de la aplicación de políticas neoliberales. En ambos países, con la asunción de los gobiernos progresistas se planteó un cambio de orientación en las políticas sociales buscando responder al aumento de la pobreza a través de programas de transferencia de ingresos a la población más pobre. En la medida que comienza la recuperación económica se pasó a la implementación de estrategias de protección social basadas en la creación de puestos de trabajo desde los ministerios de desarrollo social (Vuotto 2021). La promoción del cooperativismo, y del asociativismo en general, pasó a ser parte de las políticas públicas y se desplegaron importantes programas para la creación, financiamiento, capacitación y asistencia técnica para cooperativas. En el caso de Argentina, sobresalen dos de los instrumentos implementados. A partir de 2003, se lanza el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” que promueve el autoempleo de sus beneficiarios mediante la creación de emprendimientos productivos de economía social (Ciolli 2013). El otro instrumento fue el Programa de Ingreso Social con Trabajo (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 3182/2009) lanzado en 2009 para crear cooperativas con el objetivo de generar empleos transitorios para realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión (Neffa 2012).

Para el caso de Uruguay, la política pública que se analiza en este trabajo, tuvo lugar durante lo que se denomina la “era progresista” (Garcé y Yaffé 2014). Durante los gobiernos del Frente Amplio se llevó adelante

la promoción de cooperativas sociales por parte del MIDES, a partir de la promulgación de la Ley 17.978 de 2006. Esta política formó parte de un conjunto de políticas públicas encaminadas a “la reconstrucción de capacidades estatales y el fortalecimiento del Estado en general, la consolidación de la matriz de bienestar social y la promoción de una mayor redistribución, así como la incorporación social y política de distintos sectores de la sociedad tradicionalmente postergados” (Bidegain *et al.*, 2021 23).

Para el análisis se desarrolló una metodología de carácter descriptivo y explicativo que toma como base el ciclo de las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas permite subrayar la dimensión temporal del estudio de las políticas y sus impactos como un proceso social y estudiar la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell 1995 [1981]). Sin embargo, la política pública no es necesariamente un proceso lineal, la idea de ciclo se toma como una ayuda en la búsqueda de la comprensión de la política y su significado. Se utiliza el enfoque del ciclo de las políticas públicas, entendido como el proceso que va desde el surgimiento del problema en la agenda pública hasta su resolución. Se toma como referencia el trabajo de Subirats *et al.* (2008) quienes señalan algunos elementos que son inherentes a las políticas públicas: se trata de la solución de un problema público, la existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, una coherencia al menos intencional, la existencia de diversas decisiones y actividades, un programa de intervenciones, el papel clave de los actores públicos o actores privados con legitimidad y representación jurídicamente fundada, la existencia de actos formales y una naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

A la vez, se recurre a distintas técnicas de recolección de información que se complementan y se triangulan. Se realizó un relevamiento exhaustivo de la información secundaria, se relevaron los archivos documentales de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), se hicieron entrevistas a informantes calificados del gobierno y de las cooperativas y se analizó el marco normativo, tanto la legislación general como los decretos específicos.

## **Análisis del programa de cooperativas sociales del MIDES**

Subirats et al. (2008) establecen el desarrollo secuencial de una política pública en función de cuatro etapas principales: (1) inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental, (2) la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública (con las decisiones pertinentes), (3) la implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello, y, finalmente, (4) la evaluación de los efectos generados (impactos). En base a esto, se analiza el Programa de cooperativas sociales del MIDES intentando responder a las siguientes preguntas: i) ¿cómo entró el tema en la agenda y cómo se definió?, ii) ¿cómo fue la programación de la solución y qué alternativas se manejaron?, iii) ¿qué características tuvo la implementación?, y iv) ¿qué evaluación se puede hacer en función de los efectos y los impactos que produjo en términos de la autonomía de las organizaciones y su participación en las políticas públicas?

### **Identificación y definición del problema: la desocupación en sectores vulnerables**

A fines del siglo XX y principios del XXI, Uruguay atravesó la peor crisis de su historia moderna. La crisis económica se reflejó en una recesión que se prolongó por cuatro años, desde 1999 a 2003, pero que tuvo su epicentro en el año 2002, en el que se produjo una fuerte caída del PIB (-7,1%). Las consecuencias sociales fueron terribles: desempleo, caída de los salarios reales y aumento de la pobreza. La tasa de desempleo casi se duplicó, pasando de 10% en 1998 a 17% en 2002 (INE 2006). En tanto, en 2004 la indigencia llegó al 3,12% y la pobreza a 31,86 (Amarante y Vigorito 2007).

En las elecciones de 2004 resultó electo Presidente el Dr. Tabaré Vázquez por el Frente Amplio, procesándose así un cambio en el elenco gobernante al asumir por primera vez el Poder Ejecutivo un partido de izquierda. La crisis había puesto en evidencia la clara insuficiencia de las políticas económicas implementadas en las últimas décadas. El Estado y sus diversas instituciones estaban cuestionados. Los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras empresariales y las organizaciones sociales debieron responder a los reclamos de la población que exigía transformaciones profundas para abandonar un modelo que había

fracasado y había traído desempleo, pobreza, carencias en materia de salud, educación y vivienda<sup>3</sup>.

Esta crítica coyuntura hacía que el cambio de gobierno se viviera como una oportunidad para renovar las expectativas en el Estado y las políticas públicas. Entre las primera medidas del nuevo gobierno, en marzo del 2005, estuvo el diseño y la implementación de un Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) en el marco del recientemente creado MIDES<sup>4</sup>. Con el PANES se pretendía dar una respuesta de corto plazo y transitoria a la población en condiciones de indigencia, es decir personas cuyo ingreso no lograba cubrir requerimientos alimentarios básicos. Dicho plan estaba estructurado en diversos componentes: i) Ingreso Ciudadano, ii) Trabajo por Uruguay, iii) Emergencia Sanitaria, iv) Plan Alimentario, v) Asentamientos Irregulares. El Plan de Emergencia fue formulado como una política transitoria -finalmente se desarrolló entre 2005 y 2007- por lo que había que pensar programas que dieran continuidad a la población atendida por el PANES.

En lo que respecta al movimiento cooperativo, el ascenso de la izquierda al gobierno significaba oportunidades y grandes desafíos para el cooperativismo que debía redefinir sus estrategias para adaptarse a la nueva realidad y hacer frente a nuevos actores y formas de accionar<sup>5</sup>. CUDECOOP hizo llegar al nuevo gobierno una serie de propuestas, fundamentalmente para mejorar el relacionamiento con el Estado en el nuevo escenario político<sup>6</sup>. Además de insistir con una nueva presentación del Proyecto de Ley General de Cooperativas, entre otras cosas se propuso: reformular la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC)<sup>7</sup>, promover

---

<sup>3</sup> CUDECOOP (2004). *Propuesta programática del movimiento cooperativo uruguayo*. Septiembre de 2004. Archivo de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

<sup>4</sup> Midaglia *et al.* (2010) ubican la creación del MIDES en un proceso más general en América Latina que se da desde mediados de la década de los noventa con la creación de Secretarías Sociales con el objetivo de desarrollar programas de combate a la pobreza.

<sup>5</sup> CUDECOOP (2005). *Memoria Anual. Ejercicio 2004*. Memorias de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. Los cambios que se procesaron para el cooperativismo con el nuevo gobierno fueron profundos, aunque no siempre tuvieron un signo positivo (Caetano y Martí, 2019).

<sup>6</sup> CUDECOOP (2006). *Memoria del Ejercicio 2005*. Memorias de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

<sup>7</sup> Luego de disuelta la Dirección Nacional de Fomento Cooperativo (DNFC), en 1991 se crea la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC) a través del decreto No. 128/991

la creación de una Comisión de Cooperativismo a nivel parlamentario, analizar la integración de CUDECOOP a organismos de integración sectorial, presentar al Parlamento el proyecto de ley sobre *pseudo* cooperativas, promover la reglamentación de la Ley de trabajo asociado, negociar con el gobierno la participación del movimiento cooperativo en el Plan de Emergencia<sup>8</sup>. Una de las propuestas de CUDECOOP al nuevo gobierno fueron las cooperativas sociales. La idea de las cooperativas sociales se hallaba presente en la propuesta que el movimiento cooperativo uruguayo le realizara al Presidente Tabaré Vázquez inmediatamente después que ganar la elección<sup>9</sup>. La propuesta de CUDECOOP se inspiraba en las cooperativas sociales italianas. En este sentido, CUDECOOP invitó a Uruguay a representantes del *Consorzio Nazionale della Cooperazione Sociale Gino Mattarelli (CGM)* y organizó una jornada en el Parlamento para que la delegación italiana presentara las distintas modalidades de cooperativas sociales. Las autoridades del MIDES entendieron que las cooperativas sociales podían ser un instrumento para la generación de empleo e integración social y comenzaron conversaciones con CUDECOOP para la presentación de la propuesta de ley<sup>10</sup>. El movimiento cooperativo aceptó separar el capítulo referido a las cooperativas sociales de la propuesta de Ley General de Cooperativas que se estaba discutiendo en el Parlamento y el 30 de diciembre de 2005 el Poder Ejecutivo presenta ante el Parlamento el proyecto de ley de cooperativas sociales.

---

del Poder Ejecutivo como organismo especializado para el cooperativismo. Se creó en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Art. 1º) y con una integración bipartita: delegados del Poder Ejecutivo y del movimiento cooperativo representado por CUDECOOP (Art. 2º) (Martí, 2021).

<sup>8</sup> CUDECOOP (2005). *Plan operativo 2005*. Archivo de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

<sup>9</sup> CUDECOOP (2004). *Propuesta del movimiento cooperativo uruguayo al presidente electo, Dr. Tabaré Vázquez*. 17 de noviembre de 2004. Archivo de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas

<sup>10</sup> Entrevista a Danilo Gutiérrez Fiori, ex presidente de *Cudecoop*, realizada el 27 de febrero de 2018.

## **La programación de la solución: cooperativas sociales para la inclusión laboral**

La Ley 17.978 de Cooperativas Sociales constituye el último hito en lo que refiere a la legislación cooperativa previo a la aprobación de la Ley General de Cooperativas de 2008. El caso de las cooperativas sociales es el prelude de la aprobación de la Ley General de cooperativas. Tanto así que las cooperativas sociales que formaban parte del Proyecto de Ley General presentado por CUDECOOP, luego fueron incluidas en el Capítulo IX de la Ley 18.407.

El Poder Ejecutivo envió al parlamento el proyecto de ley sobre cooperativas sociales acompañado de un mensaje donde se manifestaba que el país se encontraba en una situación de exclusión económica y social de vastos sectores de la sociedad producto del desempleo y el subempleo. Sostenía que esto provocaba un aumento de la pobreza y dificultades para volver al mercado de trabajo. Explicaba también los esfuerzos del gobierno por “atender las gravísimas emergencias sociales producto de la aplicación de prácticas neoliberales que han afectado tan profundamente la trama social” y que es intención del nuevo gobierno “fundar una economía solidaria dentro de un marco estratégico que oriente las decisiones colectivas” como forma de construir un subsistema de economía fundado en la solidaridad. El proyecto proponía “dar un marco normativo a un tipo de emprendimiento económico que persigue la inclusión social, con base en el trabajo, de esos sectores tan fuertemente agredidos por las políticas neoliberales”<sup>11</sup>.

No obstante, el mismo mensaje señalaba que no se trataba exclusivamente de un “instrumento para la generación de puestos de trabajo que habiliten la inclusión de los sectores más desfavorecidos de la sociedad”, sino que se apuntaba a ir más allá y que “las cooperativas sociales se constituyan en espacios de ejercicio de prácticas de democracia plural, participativa y solidaria”. Las presentaba como un tipo de cooperativas de trabajo que tenían como característica especial apuntar a la inserción laboral de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Estado debía promoverlas a través de “un especial tratamiento tributario, lo que podrá

---

<sup>11</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Ejecutivo. *Cooperativas sociales. Funcionamiento*. Carpeta N° 777 (febrero de 2006), Secretaría de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo Uruguay, p. 1.

ser complementado por otras medidas de apoyo en materia crediticia, de capacitación, de contratación con el propio Estado, etc.”<sup>12</sup>.

Luego de un par de meses de estudio en la Comisión de Marco Cooperativo, el 18 de abril de 2006 el proyecto modificado es tratado en el pleno de la Cámara de Representantes. El Informe de la Comisión señalaba algunos antecedentes del proyecto, por ejemplo, la exitosa utilización de la figura de cooperativas sociales en España e Italia. También explicaba que luego de la primera edición del Programa Trabajo por Uruguay se hacía necesario brindar alternativas a la población beneficiaria del programa. Se dejaba constancia también que en el estudio del proyecto se contó con el asesoramiento de CUDECOOP y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU). Por otra parte, la CHC envió un informe en el cual se comunicó la firma de un convenio con el MIDES con el objetivo de promover la formación y organización de las cooperativas.

Producto de estos insumos es que la Comisión, por unanimidad de sus miembros, modificó el proyecto original del Ejecutivo y agregó cuatro artículos. Uno referido a la “Formación para la Gestión” para las cooperativas sociales y otros tres que permitían al Estado priorizar a estas organizaciones para adquirir bienes o contratar un servicio<sup>13</sup>.

La discusión en el Plenario fue bastante rápida, tanto el oficialismo como la oposición manifestaron su acuerdo con el proyecto. Por el oficialismo, el miembro informante, el Diputado del Frente Amplio, Eduardo Brenta, señaló el intenso debate en la comisión y la aprobación por unanimidad. En tanto, por la oposición el Diputado por el Partido Nacional, Álvaro Delgado, subrayaba el acuerdo con el proyecto que otorgaba un marco jurídico a un instrumento válido como las cooperativas sociales que tenían como objetivo “la generación de autoempleo para las personas que estaban fuera del mercado de trabajo, que sufrían exclusión social y que debían ser incluidas en el mercado formal de trabajo”<sup>14</sup>. Además, insistió en la postura del Partido Nacional en cuanto a los

---

<sup>12</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Ejecutivo. *Cooperativas sociales. Funcionamiento*. Carpeta N° 777 (febrero de 2006), Secretaría de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo Uruguay, p. 3.

<sup>13</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Informe de la Comisión de Marco Cooperativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLVI Legislatura. N° 3332. 18 de abril de 2006

<sup>14</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, XLVI Legislatura. N° 3332. 18 de abril de 2006.

controles a los que debían ser sometidas estas cooperativas, la necesidad de apoyo para la capacitación y la preocupación por la correcta utilización de las ventajas en la contratación con el Estado. El proyecto presentado fue aprobado con la unanimidad de los presentes y pasó a consideración de la Cámara de Senadores.

En el Senado fue estudiado por la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión. Durante su estudio la comisión contó con la presencia de una delegación del MIDES, integrada por la Ministra Marina Arismendi, la Directora de Desarrollo Ciudadano, Mariela Mazzotti, el Director de Políticas Sociales, Christian Mirza y Miriam Imbert, de la Dirección de Evaluación y Monitoreo de Programas. El Sr. Mirza desatacaba que

...la ley de cooperativas sociales... constituye uno de los pilares fundamentales en los cuales se soporta el programa de opción productiva, que es una de las alternativas o salidas -por cierto, no la única y, seguramente, no la mayoritaria- del Plan de Emergencia Social. Se trata de una respuesta eficaz para muchísimos hogares -yo diría, miles de hogares- y ciudadanos que están en una situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social (Christian Mirza, Director de Políticas Sociales del MIDES)<sup>15</sup>.

En esta ocasión, el debate fue bastante más extenso, tanto en la Comisión como en el Plenario. Los senadores de la oposición manifestaron sus reservas respecto de algunos temas. El primer tema que fue señalado por integrantes de la bancada del Partido Nacional, fue la competencia desleal con las pequeñas y micro empresas por las exoneraciones que se concedían a las cooperativas sociales. La segunda observación fue formulada por los integrantes del Partido Colorado que veían con preocupación que las ventajas que se otorgaban en los artículos 8º, 9º y 10º para contratar con el Estado fueran utilizadas de forma discrecional por las autoridades. Finalmente, y, en tercer lugar, el Senador Enrique Antía del Partido Nacional, manifestó su preocupación por poner tiempo límite a las cooperativas sociales, argumentando que

---

<sup>15</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Comisión de población, desarrollo e inclusión, Carpeta N° 480/2006, Distribuido N° 846, 15 de mayo de 2006.

...si estamos hablando de un objetivo de inclusión social, de dar una ruta de salida y espacios a la gente que hoy no tiene oportunidades, entonces establezcamos un tiempo límite a la cooperativa social para que se “destete” y funcione como debe hacerlo, con reglas de competencia normales, y no que tenga un privilegio de por vida por tener vinculación con algún dirigente político que hoy está en el poder y que mañana puede perfectamente no estarlo (Senador Enrique Antía)<sup>16</sup>.

Finalmente, el proyecto fue aprobado en general con los votos de la bancada oficialista y en la discusión en particular los primeros seis artículos contaron con un apoyo más amplio, aunque los cuatro artículos finales fueron aprobados solo con los votos del Frente Amplio.

La Ley N° 17.978 aprobada creaba una nueva figura de cooperativas de trabajo que se diferenciaba de las cooperativas de producción y trabajo por estar integradas por “jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social” (Art. 1º) con el objeto de conseguir la inserción social y laboral de los mismos, así como su reconocido fin de servicio (en clara oposición al fin de lucro).

Los requisitos que debía cumplir la cooperativa para ser calificada como social eran cuatro y el incumplimiento de cualquiera de ellos determinaba la pérdida de tal calificación. El primer requisito planteaba que en el Estatuto deberá constatar que los excedentes que la cooperativa genere luego de haber cancelado todos sus gastos de la cooperativa y las compensaciones que les correspondan a los socios de la cooperativa, deberán destinarse exclusivamente a la creación de “reservas o a la consolidación y mejora del servicio prestado y en ningún caso serán repartidos entre los socios” (Art. 3º inciso A). Esta es una diferencia importante con respecto las cooperativas producción o trabajo asociado donde no se estipula por ley el destino de los excedentes, sino que este es decidido pura y exclusivamente por los socios. El segundo requisito establecía el “carácter gratuito del desempeño de todos los cargos de dirección” (Art. 3º inciso B). El tercer requisito planteaba que “Podrá

---

<sup>16</sup> República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. N° 95 – Tomo 432 - 14 de junio de 2006.

preverse la actualización del valor de las aportaciones de los socios al capital social por cualquier índice objetivo” (Art. 3º inciso C) lo cual debería establecerse en el Estatuto. El cuarto requisito refería a topear las retribuciones de los socios trabajadores y no socios según el laudo fijado en cada rama de actividad (Art. 3º inciso D).

En el Art. 5º de la ley se planteaban cuestiones referidas al control y el registro. Las cooperativas sociales, como todas las otras, debían regirse por los controles pertinentes establecidos en la legislación vigente, pero se preveía que las cooperativas sociales se presentaran ante el MIDES en forma previa a la inscripción de sus Estatutos en el Registro de Personas Jurídicas -Sección Comercio, como lo hacen todas las cooperativas del país. La finalidad de esta presentación era para que el MIDES verificara si la composición de la cooperativa se correspondía con lo establecido en el Art. 1º, referido a la conformación del padrón de asociados de la cooperativa y, a su vez, verificar si se cumplían los requisitos previstos en el Art. 3º, antes comentados. A su vez, el MIDES tenía facultades para controlar el cumplimiento de dichos requisitos durante el funcionamiento de la cooperativa.

La ley también consideraba la necesidad de un acompañamiento y seguimiento técnico de los emprendimientos. Si bien lo referido al registro, seguimiento y control de las cooperativas correría por cuenta del MIDES, la capacitación técnica, que se establece como obligatoria, se la delegaba al movimiento cooperativo, o a asociaciones civiles u organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática.

En el último artículo de la ley se declaraba de interés general el fomento de las cooperativas sociales, para lo cual se preveía que el Estado pudiera contratar directamente a ellas “hasta el monto de licitación abreviada”. Con esto las cooperativas sociales recibían la preferencia ante eventuales competidores. También se disponía que las cooperativas sociales quedaran exoneradas de todo tributo nacional y de todo aporte patronal a la Seguridad Social, incluido el correspondiente al aporte complementario al Seguro de Enfermedad.

La concepción original de las cooperativas sociales, así se argumentó en la presentación de la ley, era que, luego de un período de consolidación, estas se convirtieran en cooperativas de producción o trabajo asociado. Las cooperativas sociales debían funcionar bajo determinadas condiciones de beneficios y protección para permitir la inserción de personas en situación de vulnerabilidad social, pero a su

vez imponía limitaciones puesto que no podían repartir excedentes y las remuneraciones no podían superar el laudo del sector. Por ello se pensó como una etapa transitoria para la consolidación de la cooperativa y el aprendizaje de los integrantes que, una vez cumplida, permitiera la conversión en cooperativa de trabajo.

### **La implementación: cooperativas sociales que contratan con el Estado**

Para la implementación del programa el MIDES firmó un convenio marco de cooperación con la CHC para la elaboración de programas y proyectos tendientes a la promoción, formación y organización de cooperativas, así como su capacitación y seguimiento. También se firmó un convenio con el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) para comenzar la puesta en marcha de la Unidad de Asesora de Cooperativas Sociales del MIDES. La unidad coordinó con distintas “organizaciones no gubernamentales” (ONG’s), también llamadas “organizaciones de la sociedad civil” (OSC), para hacer el acompañamiento y capacitación a las cooperativas. Durante el período de gobierno de Mujica (2010-2014), y con la llegada del Economista Daniel Olesker<sup>17</sup> a la titularidad del MIDES, la Unidad se transformó en Dirección Nacional de Economía Social (DINAES). A su vez, en el último período de gobierno del Frente Amplio (2015-2019), la dirección se reconvirtió en la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL), encargada de diseñar e implementar los programas para la integración al mundo del trabajo de personas en condiciones de exclusión y/o vulnerabilidad social.

Los primeros beneficiarios del programa fueron personas que habían recibido el subsidio del Plan de Emergencia. Se trataba de población, en su mayoría mujeres adultas, jefas de hogar y desocupadas, con muy baja escolarización. Desde su creación y hasta 2018 pasaron por el programa 4.930 personas de las cuales 57% eran mujeres (Datos proporcionados por el DINESIL-MIDES). En la mayoría de los casos se trataba de personas con escasa o nula inserción en el mercado de trabajo formal lo que hacía “más evidente la necesaria mediación institucional

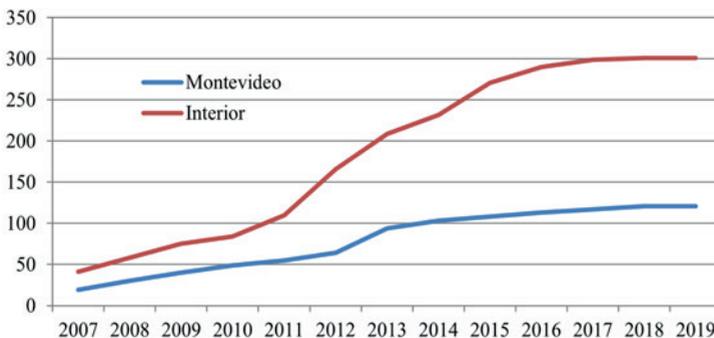
---

<sup>17</sup> Daniel Olesker (1952), economista y político uruguayo perteneciente al Partido Socialista, se desempeñó como asesor económico de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU) y, posteriormente, Ministro de Desarrollo Social (2011-2015) y Senador (2015-2019 y 2020-2025).

para dotar a estos emprendimientos de un marco “protegido”, en lo referente a las relaciones contractuales y condiciones laborales” (MIDES, 2013 60).

Respecto de la creación de las cooperativas sociales se encuentran dos situaciones diferentes. En un caso la tarea del MIDES consistió en apoyar la creación de cooperativas a partir de grupos establecidos, fundamentalmente vinculados a proyectos productivos y para lograr una mejor inserción en el mercado. En la otra situación tuvo un papel determinante la demanda externa. El trabajo del MIDES se orientó a creación de cooperativas para responder a la demanda de servicios en los organismos públicos (MIDES 2013). La creación de cooperativas sociales llegó a 422 en 2019 y casi las dos terceras partes estaban ubicadas en el interior del país, como se muestra en el gráfico a continuación. Es de hacer notar que entre 2017 y 2019 el número se mantuvo prácticamente incambiado. Del total de cooperativas sociales solamente cuatro, y en condiciones muy especiales, se convirtieron en cooperativas de trabajo.

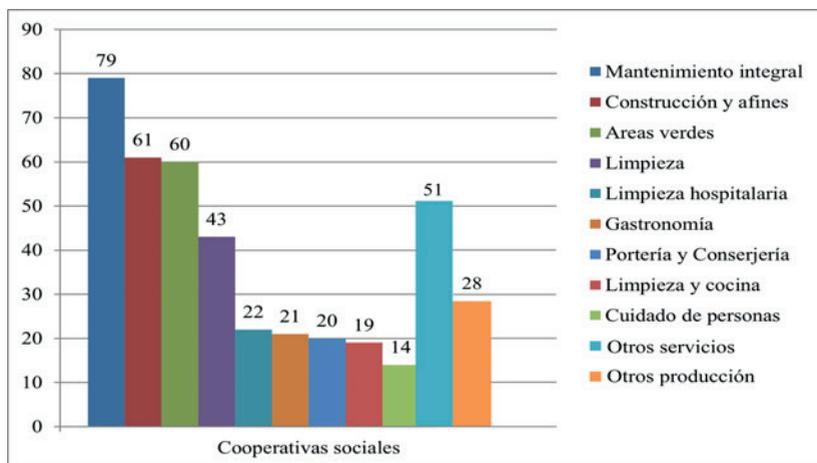
**Gráfico 1. Evolución de las cooperativas sociales (2007-2019)**



Fuente: Elaboración propia en base a Martí (2019, Anexos)

Se puede señalar como característica de las cooperativas sociales que la mayor parte se dedicaba a brindar distintos tipos de servicios y las de producción son minoritarias. La mayoría trabajaba en el mantenimiento integral y en la construcción y afines. También existían varias cooperativas que se dedicaban a actividades de limpieza mayoritariamente en organismo estatales.

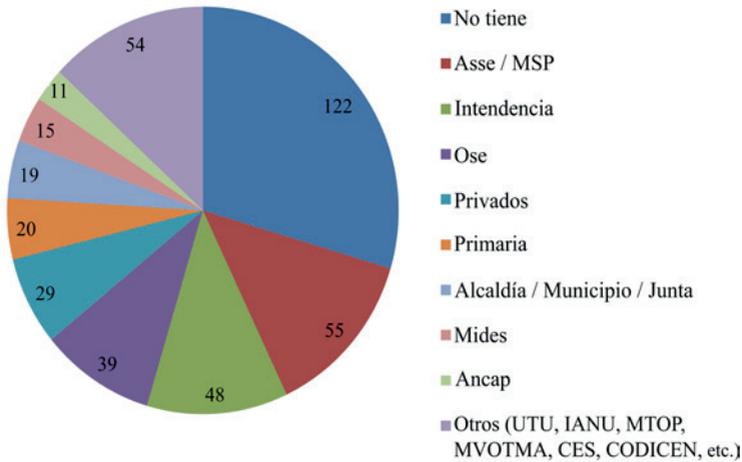
**Gráfico 2. Rubro principal de las cooperativas sociales**



Fuente: Elaboración propia en base a Martí (2019, Anexos).

Una tercera característica de las cooperativas sociales fue su débil inserción en el mercado. La gran mayoría trabajaba para un solo cliente principal y la inmensa mayoría para el Estado. Las principales reparticiones estatales en las que se encontraban las cooperativas sociales eran la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) y las Obras Sanitarias del Estado (OSE) que concentraban la tercera parte del total. Esto fue percibido por los sindicatos estatales como una amenaza a los derechos establecidos (Rieiro 2012). La relación salarial tradicional del funcionario público, se vio amenazada por socios de cooperativas subcontratadas no sindicalizados y en una situación de precariedad y vulnerabilidad mucho mayor. Esto dio lugar a diferentes situaciones que se pueden ejemplificar con dos casos. En el caso de una cooperativa que prestaba servicios para la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la presión del sindicato llevó a las autoridades del organismo a contratar a los socios de la cooperativa. En el caso de ASSE, la presión del sindicato llevó a que los socios de las cooperativas se afiliaran al sindicato (Entrevista a técnico del MIDES 22/6/2019).

**Gráfico 3. Distribución de cooperativas sociales por “cliente principal”**



Fuente: Elaboración propia en base a Martí (2019, Anexos).

Finalmente, una última característica de las cooperativas sociales es que no pudieron constituir un espacio de coordinación y representación gremial. El intento más avanzado de integración se hizo en el año 2011 cuando un grupo de cooperativas conformaron una mesa de diálogo para coordinar sus actividades en el marco de la FCPU. Esta mesa no prosperó como herramienta de integración del conjunto de cooperativas sociales, pero dio lugar a la creación de la Corporación Cooperativa Urbana. Esta organización se constituyó el 20 de setiembre de 2013 en una asamblea se realizada en FCPU que contó con la participación de FCPU, INACOOOP, MIDES y la Intendencia de Montevideo (Blanco 2017).

### **La evaluación: entre la inclusión laboral y las cooperativas de producción**

Las cooperativas sociales fueron pensadas como respuesta ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social de población con pocas o nulas perspectivas de incorporarse al mercado de trabajo formal. Desde esta perspectiva los objetivos perseguidos se cumplieron, casi 5.000 personas accedieron a un trabajo formal por vía de las cooperativas. Más allá de las limitaciones percibidas en la gestión, la dependencia de un solo

cliente o el cobijo del Estado, esta población pudo desarrollar capacidades y recuperar derechos vulnerados (Weisz Kohn 2018). Esta incorporación al mercado laboral formal se hizo a través de cooperativas con alta dependencia del Estado, pero sin por ello incorporarse al Estado. Una evaluación a largo plazo debería dar cuenta de en qué medida pudieron autonomizarse de los contratos estatales.

En lo que refiere al objetivo de las cooperativas sociales como forma previa para la constitución de cooperativas de trabajo, el fracaso fue rotundo. De las más de 400 cooperativas formadas por el MIDES apenas cinco se convirtieron en cooperativas de producción<sup>18</sup>. Es más, desde la misma FCPU se visualizó a las cooperativas sociales como “competencia desleal” en la medida de que gozaban de beneficios y privilegios a los que las cooperativas tradicionales no podían acceder. Por su parte, para las cooperativas sociales este tránsito a cooperativas de producción no se ve como algo sencillo. Un informe de evaluación realizado en 2013 planteaba que

El pasaje de cooperativa social a cooperativa de trabajo resulta especialmente difícil para la mayoría de estas cooperativas, que lo perciben como un “salto al vacío” hacia un escenario de plena competencia llena de incertidumbre. Paradojalmente, las cooperativas sociales que han logrado desarrollar en las condiciones actuales vínculos relativamente estables con el o los clientes, se encuentran reacias a dar ese paso, dada la modificación de incentivos que puede significar para esos contratantes el marco formal y económico en que se dan esas relaciones (MIDES 2013, 63).

Los principales temores de los cooperativistas para abandonar la figura de cooperativa social radicaban en la falta de capital para hacer una inversión o poder presentarse a una licitación en el Estado.

---

<sup>18</sup> Entrevista a funcionario del MIDES, realizada el 22/6/2019. Se convirtieron en cooperativas de trabajo las siguientes cooperativas sociales: Cooperativa de Choferes y Funcionarios Auxiliares (2008), Cooperativa Social 21 de octubre (2013), Cooperativa LMV Visión Comunicativa (2007), Cooperativa Social Redes (2010), Cooperativa Social Tecnoeléctrica (2012) (Datos proporcionados por DINESIL-MIDES) [entre paréntesis año de creación].

## **A modo de conclusión**

Frente a una situación de emergencia social, el recientemente asumido gobierno del Frente Amplio propone al Parlamento nacional crear una modalidad de trabajo protegido a través de las cooperativas sociales. La población más vulnerable no era capaz de insertarse en el mercado laboral formal y terminaba trabajando en la informalidad sin aportes sociales ni coberturas, lo cual reproduce la situación de pobreza. Ante esta situación, el gobierno progresista actúa utilizando la modalidad cooperativa para lograr la inclusión social de sectores de la población con escasas capacidades para integrarse al mercado formal. El modelo de intervención de la política pública preveía que la promoción de cooperativas sociales desde el MIDES permitiera la inserción laboral de población vulnerable en trabajos formales, con cobertura, salarios acordes al laudo y el desarrollo de capacidades y defensa de derechos. Una vez que se consolidaran y desarrollaran debían constituirse en cooperativas de trabajo asociado.

Para ello confiere algunos beneficios a las cooperativas y les da apoyo y asistencia a través del MIDES y con la asistencia de organizaciones de la sociedad civil que promueven la formación de cooperativas. Esto permite que el Estado contrate cooperativas sociales para desarrollar distintos tipos de servicios (fundamentalmente mantenimiento y limpieza) sin engrosar la plantilla estatal. Lo que genera rispideces tanto con las cooperativas de trabajo que interpretan el modelo de cooperativas sociales como “competencia desleal”, como con los sindicatos de trabajadores estatales que las ven como una amenaza.

Las cooperativas sociales son clasificadas, de acuerdo a los criterios del propio MIDES, como “una política social destinada al segmento de población en situación de pobreza y vulnerabilidad, con prioridad en función de condición de precariedad, dentro de la categoría de trabajo y empleo y, como subárea, la promoción a emprendimientos, asociativismo y cooperativismo” (Weisz Kohn 2018, 81). Sin embargo, la promoción del asociativismo y el cooperativismo quedó en segundo plano respecto de la búsqueda de la inclusión laboral.

La promoción de cooperativas sociales permitió a sus integrantes acceder a trabajos protegidos y contar con salarios dignos y cobertura social. Sin embargo, en términos de llegada a los desocupados, el alcance del programa fue marginal. Toda la población alcanzada no representaba

ni siquiera el 1% de la Población Económicamente Activa (PEA). En términos de los contratos con el Estado el alcance fue mayor, en casi todas las reparticiones estatales, tanto del gobierno nacional como de los departamentales, se podían encontrar cooperativas sociales desarrollando sus tareas.

En síntesis, la promoción de las cooperativas sociales se enmarca en una nueva etapa de la relación entre Estado y sociedad civil. El Frente Amplio en el gobierno instala una nueva concepción de las políticas sociales y la protección social. A diferencia de las políticas sociales anteriores que tomaban como referente al trabajador, en este caso la política apunta a los vulnerables que no logran insertarse en el mercado de trabajo. La cooperativa es utilizada por los gobiernos progresistas como una herramienta para lograr la inclusión social y la política pública apunta más a la creación de empleo protegido que al desarrollo de una forma económica diferente (Martí 2019).

Es conveniente señalar que, luego de la retirada del Frente Amplio del gobierno y la asunción de una coalición de partidos de centro-derecha en marzo de 2020, se continuó con la política de promoción de las cooperativas sociales. Sin embargo, se experimentaron algunos cambios. Se llamó a licitación y, en julio de 2021, se acordó que fuera el INACOOOP, y no organizaciones de la sociedad civil, el encargado de acompañar a las cooperativas sociales con el objetivo de brindar asesoramiento económico y social de las cooperativas sociales a través de equipos técnicos. Mientras que las tareas de registro, supervisión y control siguieron en manos del Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y de la DINESIL del MIDES (Martí 2022). De acuerdo a información proporcionada por el MIDES, durante 2022 se trabajó con 271 cooperativas sociales que involucraron más de 4100 puestos de trabajo<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> MIDES (2022): “MIDES e INACOOOP presentaron resultados sobre convenio con cooperativas sociales”. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/mides-inacooop-presentaron-resultados-sobre-convenio-cooperativas-sociales>

## Referencias Bibliográficas

Amarante, V. y Vigorito, A. 2007. *Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006*. Montevideo: UNDP/ UNFPA/ INE. <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Informe+final+pobreza+y+desigualdad.pdf/aecc610e-731b-44fc-a4ce-f6a5124c67c6>

Barea Tejeiro, J. y Monzón, J. L. (Eds.). 2008. *Economía social e inserción laboral de las personas con discapacidad en el País Vasco*. Bilbao, España: Fundación BBVA-Ciriec España - EHLABE.

Bidegain, G. Freigedo, M. y Zurbriggen, C. 2021. *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Facultad de Ciencias Sociales / Universidad de la República, Montevideo.

Blanco, M. 2017. «La intercooperación como herramienta de trabajo para la organización colectiva: estudio de caso de la Corporación Cooperativa Urbana». (Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de la República, Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23770>)

Bottini, A. y Sosa, G. 2020. «La cooperación social en Argentina». En M. S. Schujman (compilador): *Cooperativas en la Argentina 2020*. Rosario, Argentina: UNR Editora.

Caetano, G. y Martí, J. P. 2019. *Lo que nos une. Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo: Cudecoop / Inacoop / Inefop / MEC / MTSS.

Ciulli, V. P. 2013. *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131218064843/Ciulli.pdf>

Cooney, K.; Nyssens, M. y O'Shaughnessy, M. Forthcoming 2023. Work Integration and Social Enterprises. Edited by Ilcheong Yi et al. *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*. Cheltenham and Northampton, MA. Edward Elgar Publishing Limited in partnership with United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (UNTFSSSE).

De Sant'Ana, D. y Metello, D. 2016. «Reciclagem e inclusão social no Brasil: balanço e desafios ». En Bruna Cristina Jaquetto Pereira y Fernanda Lira Goes (organizadoras): *Catadores de Materiais Recicláveis: Um Encontro Nacional*. Rio de Janeiro: IPEA, 21–41.

Defourny, J., Nyssens, M. y Brolis, O. 2020. Testing Social Enterprise Models Across the World: Evidence. From the «International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(2), 420-440. DOI: 10.1177/0899764020959470

Garcé, A. y Yaffé, J. 2014. *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo: tercer acto*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

INE-Instituto Nacional de Estadística. 2006. Tasa de Desempleo. Series Históricas. Recuperado de [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=2de9c992-24e9-4054-aebd-98982510e60d&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=2de9c992-24e9-4054-aebd-98982510e60d&groupId=10181), Acceso 18 de mayo de 2019.

Martí, J. P. 2019. «Las políticas públicas para la promoción de cooperativas en Uruguay (1935-2008). Entre el retroceso del Estado y el avance del mercado». Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23276>

Martí, J. P. 2021. «La tardía, débil e intermitente construcción de una institucionalidad para el fomento del cooperativismo en Uruguay». *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, Vol. 8 (Nº 1), 92-106.

Martí, J. P. 2022. «Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)». En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47664/1/S2200173\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47664/1/S2200173_es.pdf)

Martins, R. 2009. «Cooperativas sociais no Brasil: debates e práticas na tessitura de um campo em construção». Teses de Maestria. Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4276>

Midaglia, C., Castillo, M., y Fuentes, G. 2010. «El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay». *Estado, Gobierno y Gestión Pública* (15-16), 123-154.

MIDES. 2013. Cooperativas sociales. Resultados de evaluación. (Documento de trabajo 16), Montevideo.

Neffa, J. C. (coord.) 2012. *Empleo, desempleo y políticas de empleo. De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)*. PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). Nº 10. Segundo trimestre de 2012. Buenos Aires, Argentina:

CEIL PIETTE CONICET. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/10polpasapolact.pdf>

Oszlak, O., y O'Donnell, G. A. 1995 [1981]. «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». *REDES*, Universidad Nacional de Quilmes, Vol. 2 (4), 99-128.

Richer, M. 2008. «Una nueva fórmula cooperativa que asocia diversos tipos de miembros: la Cooperativa Social». *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 8 (16).

Rieiro, A. 2012. «Buscando nuevos canales de autonomía a través de políticas de inclusión: las cooperativas sociales en Uruguay». *Sociedade em Debate*, 14 (1), 89-101.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas (Vol. 1)*. Barcelona: Editorial Ariel.

Vuotto, M. 2021. «El Movimiento Cooperativo Argentino y sus organizaciones: Trayectoria y Perspectivas». *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 18 (noviembre), 27-51. <https://doi.org/10.18543/dec-18-2021pp27-51>

Weisz Kohn, C. B. 2018. «La construcción social de sentido en las Cooperativas Sociales». Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/17865>

*Fecha de recepción del artículo: 12/12/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 20/01/2023*

## **Economía social en los márgenes agrarios. Asociaciones y agentes productivos en la agroindustria yerbatera argentina (1991- 2021)**

Lisandro Ramón Rodríguez<sup>1</sup>

[lisandrorodriguez@gmail.com](mailto:lisandrorodriguez@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-1579-7222>

### **Resumen**

La propuesta de este artículo es analizar cómo se manifiesta el asociacionismo en los márgenes de la argentina rural en contextos cambiantes y adversos. La delimitación temporal se extiende desde la desregulación del sector -bajo la consolidación del modelo neoliberal- hasta el presente. Las tres décadas en estudio posibilitan identificar rupturas, cambios y continuidades en las prácticas de acción colectiva que llevan a cabo los sujetos sociales involucrados, al tiempo que permite identificar el diseño y los alcances de las políticas públicas en distintas etapas. La óptica está puesta en los procesos de diferenciación agraria donde la asimetría y concentración constituyen rasgos salientes del sector a estudiar. La economía social forma parte del abordaje teórico y conceptual para esta propuesta que intenta, además, reconocer lo alcances y límites en las estrategias de acción colectiva. Proponer el análisis de la economía social en situaciones problemáticas concretas posibilita identificar diferencias y similitudes con otras contribuciones latinoamericanas que ponderan al asociacionismo agrario como objeto de estudio. La metodología cualitativa será la que estructure esta presentación, donde la observación participante, las entrevistas semiestructuradas a actores claves se complementarán con publicaciones periódicas, la bibliografía disponible sobre la temática y documentos internos de las organizaciones (memorias de cooperativas, actas, comunicados, estatutos).

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Secretaría de Investigación Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la  
Universidad Nacional de Misiones

**Palabras clave:**

Economía social, asociacionismo, agroindustria yerbatera, Argentina

**Social economy in the marginal agrarian borders.  
Associations and productive agents in the Argentine yerba  
mate agribusiness (1991-2021)**

**Abstract**

The aim of this article is to analyze the characteristics of associationism in the edge of rural Argentina since the deregulation of the yerba mate's sector -under the consolidation of the neoliberal model- to the present. The three decades under study make it possible to identify ruptures, changes and continuities in the practices of collective action carried out by the social subjects involved in this agrarian production, while allowing the design and scope of public policies to be identified at different stages. The perspective is placed on the processes of agrarian differentiation where asymmetry and concentration are salient features of the sector to be studied. Social economy is part of the theoretical and conceptual approach that allow to evaluate the scope and limits of collective action strategies. Thus, focusing in concrete problematic situations -as presented in this article- makes it possible to identify differences and similarities with other Latin American contributions that ponder agrarian associationism as an object of study. The qualitative research methods that are used in this paper are participant observation, semi-structured interviews with key actors, that are complemented with periodic publications, secondary bibliography on the subject and internal documents of the organizations (memory of cooperatives, minutes, press releases, statutes).

## **Keywords:**

Social economy, associationism, yerba mate agribusiness, Argentina.

## **Introducción**

Abordar el asociacionismo rural en los márgenes de la argentina rural, implica ponderar críticamente el desarrollo histórico del cooperativismo agrario. Para dicha labor resulta necesario reconocer los consensos que posibilitaron el agrupamiento, pero también señalar las contradicciones internas que suscitan conflictos y disputas. Las modificaciones en el modelo de acumulación, que implica una delimitación espacial y temporal del proceso de reproducción ampliada del capital (Varesi 2013, 18) constituyen un factor fundamental de interpretación y una herramienta analítica que posibilita estudiar los cambios y permanencias, al tiempo que representa una variable destacada para reconocer el accionar del Estado en distintas etapas<sup>2</sup>.

El caso que nos convoca refiere a las acciones colectivas vinculadas a la actividad yerbatera argentina<sup>3</sup>, cuya expresión más ilustrativa son las cooperativas de producción<sup>4</sup>. Desde 1926 estas entidades reúnen a productores con el propósito de elaborar y comercializar yerba mate

---

<sup>2</sup> Estado entendido desde la concepción gramsciana, es decir que involucra no solo a la sociedad política, sino también a la sociedad civil. La lectura en esta clave permite una comprensión más detallada de los procesos que pretendemos estudiar, particularmente las disputas en torno a la construcción de hegemonía, sin desconocer los procesos de coerción y consenso en post de dicha construcción.

<sup>3</sup> El cultivo para esta actividad agroindustrial es la yerba mate (*Ilex Paraguensis*), cuya producción mundial se localiza en Brasil (Estados de Santa Catarina, Matto Grosso y Paraná), Paraguay y Argentina. En este último país se circunscribe a las provincias de Misiones y parte de Corrientes. Para la obtención del producto elaborado se requieren distintos momentos: la plantación (diferenciándose distintos estratos según la capacidad de capital y acumulación), la cosecha de la hoja verde (realizada por el proletario rural reconocidos como tareferas/os), el secado de la hoja del cual se obtiene la yerba canchada (existen establecimientos denominados secaderos, entre los que se encuentran algunas cooperativas), la molienda (ejecutada por molinos privados y cooperativas), el estacionamiento (el periodo denominado de estacionamiento natural es de dos años, aunque actualmente se registran cámaras que aceleran este proceso reduciéndolo a seis meses) y la comercialización (etapa más concentrada de la cadena).

<sup>4</sup> Los guarismos oficiales del Instituto Nacional de la Yerba Mate indican la existencia

(Rodríguez 2018). La unidad de estudio propuesta para esta comunicación la constituye la actual provincia de Misiones, que aporta el 90% de la producción nacional<sup>5</sup>. Como parte de las economías regionales, tanto el territorio como la actividad, están sujetos a las dinámicas macroeconómicas, las decisiones políticas y de gestión dirigidas al agro, como así también a los ciclos del cultivo (Rofman 1999; Bolsi 1986). Son estas las variables que explican las modificaciones que se producen en las organizaciones asociativas, que se traducen tanto en el aspecto organizativo que asumen, como en la práctica discursiva que emiten.

La premisa que postula este artículo se orienta en reconocer los cambios estructurales que se registraron en la agroindustria yerbatera argentina en las últimas tres décadas y en cómo las modificaciones han impactado en la capacidad de acumulación de los sujetos sociales agrarios, variable que explica las formas de acción colectiva. Entonces, la óptica está puesta en los procesos de diferenciación agraria y en la concentración y asimetría que caracterizan al actual escenario oligopsónico yerbatero. Entendemos que estas variables resultan explicativas en el análisis cooperativo y asociativo en al menos dos aspectos. El primero refiere al carácter constitutivo de estas organizaciones, que se pueden traducir en las contradicciones suscitadas entre los principios cooperativos y las “nuevas necesidades” del régimen social de acumulación a estudiar. La segunda alude a los conflictos de intereses que se registran entre los socios de las entidades (en tanto consecuencias de los cambios mencionados), realidad que deja entrever que existen discrepancias internas (políticas, económicas e ideológicas). Esta situación despeja cierta creencia de que, en el plano organizativo, las cooperativas se rigen únicamente por intereses convergentes para todos los actores involucrados (Balbi 1998).

---

de 45 operadores yerbateros con formas cooperativas (INYM, 2020). Los números de estas entidades y de sus asociados varían acorde al periodo y al modelo de acumulación imperante. Véase Rodríguez, 2018.

<sup>5</sup> Misiones formó parte de los denominados Territorios Nacionales entre 1881 y 1953. Las decisiones administrativas recaían sobre el ejecutivo nacional y fue desde allí que se diseñó e implementó la colonización yerbatera en 1926, cuya consecuencia explica la conformación de la estructura agraria. Para la ejecución se fomentó la inmigración, principalmente europea. Se conforma un mosaico étnico (Abinzano 1985) con una variopinta realidad cultural. Resulta importante realizar este señalamiento, considerando que en este escenario es donde emerge el cooperativismo yerbatero.

Se consideran también aquí a experiencias de agrupación y asociativas que no necesariamente conforman cooperativas. Las mismas responden a coyunturas que impulsan a distintos sujetos sociales agrarios a emprender acciones colectivas a demanda de ciertas condiciones, principalmente económicas, como por ejemplo ante una crisis en el sector. En ese sentido, se prioriza abordar las modificaciones en el modelo de acumulación, las estrategias desplegadas por los sujetos sociales agrarios en esta dinámica que -entendemos- impactan en las formas de acción colectiva y las respuestas que emergen desde el Estado ante las distintas coyunturas.

Se propone una periodización que contempla tres momentos. El primero da cuenta del impacto del modelo neoliberal en la economía yerbatera y sus consecuencias en el asociativismo, en lo que denominamos la crisis de las cooperativas clásicas (1991- 2001). En segundo lugar, nos detenemos en revisar la década que transcurre desde la agudización de la protesta agraria misionera, pasando por la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) hasta el surgimiento del Consorcio Cooperativo Esperanza Yerbatera (2001- 2011). Finalmente nos concentraremos en estudiar nuevas formas asociativas en el agro de Misiones, donde la agricultura familiar y la economía social emergen como puentes para la acción y el análisis (2011- 2021). Este “recorte” no implica un análisis aislado de sucesos ocurridos en tres décadas o un conjunto de bloques independientes unos de otros. Existen variables transversales que explican la dinámica agraria y las expresiones asociativas que se desprenden de la lógica de acumulación imperante.

## Mapa I: Región Yerbatera Argentina



Fuente: Rodríguez 2018, 28

### **Desregulación y neoliberalismo: crisis en las cooperativas yerbateras clásicas (1991- 2001)**

El modelo neoliberal es abordado desde distintas disciplinas y corrientes de pensamiento. Es definido como el marco teórico de la globalización (Lettieri 2004), como un proyecto político (Harvey, 2007) e incluso como la visión capitalista del mundo de moda a fines del siglo XX y principios del XXI (Toussaint 2012). Su campo de aplicación involucra -con matices diferenciados- a países desarrollados y del tercer mundo (Saborido 2002). En la Argentina se afianza como un nuevo modelo de acumulación, al tiempo que determina un punto de inflexión en la historia económica del país (Rapaport 2006; Ferrer y Rougier 2010). Sin embargo, las modificaciones no se restringen únicamente a los factores económicos, sino que incluyen

a las organizaciones, instituciones y políticas, tanto como a las creencias y valores de los actores. Es decir, que implican transformaciones en la cultura misma de la sociedad (Lattuada 2006, 209).

Las consecuencias en el agro registran distintos matices, según el territorio y las capacidades productivas que presentan. Sin dudas, el agronegocio se consolida como el modelo predominante, sobre todo en la Pampa Húmeda (Teubal 2008) y, con sus particularidades, en las denominadas economías regionales (Rofman 2012). La literatura sobre el tema reúne un gran número de investigaciones y publicaciones, donde se encuentran conceptualizaciones y discusiones, como así también insumos para el desarrollo de políticas públicas (Lattuada, Márquez y Neme 2012; Lattuada 2006; Teubal 2008). Se evidencia que los desequilibrios regionales en un país extenso como la Argentina se agudizaron con las medidas desplegadas, por lo que son objeto de estudio de varias disciplinas de las ciencias sociales (Girbal - Blacha 2011). Interesa aquí ponderar cómo impactan estas medidas en una región marginal y de frontera, para luego fijar la lente en las expresiones asociativas y colectivas en torno a la actividad yerbatera.

### *Los alcances del modelo en las cooperativas de yerba mate*

Las cooperativas yerbateras forman parte del paisaje agrario de la actual provincia de Misiones y norte de Corrientes. Además, constituyen una institución simbólica para el imaginario social, al ser la primera manifestación de acción colectiva que logró reunir a productores con el objetivo de comercializar el cultivo, cuyo mercado era manejado por agentes industriales que contaban con molinos propios. Desde su génesis nucleó a sujetos sociales con disímil capacidad de acumulación, donde la categoría “colono” era utilizada para denominar al conjunto de productores<sup>6</sup>. Esta variable explica -junto a las modificaciones del

---

<sup>6</sup> No existe en la Argentina un consenso pleno para definir a los sujetos sociales agrarios. Sobresalen los estudios que los definen -en términos de clases sociales- como parte de la burguesía agraria (Sartelli 2022), perspectiva que se opone a otra de las tipificaciones que dan cuenta de la existencia de un sector campesino en el agro argentino (Azcuay Ameghino 2014). Las definiciones no finalizan allí, categorías como “agricultores familiares” son utilizadas para definir las condiciones sociales y económicas. Estos términos se suman a “farmers” (Archetti y Stolen 1975) y “chacarero” (Muzlera 2013). En el caso de la actividad yerbatera el término colono (productor comercial) y plantador

contexto- algunas de las contradicciones internas que condujeron a la crisis de estas entidades e impulsaron nuevas formas de acción colectiva.

La historia de las cooperativas yerbateras no se caracteriza por un devenir homogéneo y estático<sup>7</sup>. Las modificaciones del contexto y los propios ciclos del cultivo condicionaron su desarrollo y el accionar de sus socios. Sin embargo, la década que se inicia en 1990 representa un punto de ruptura en esta agroindustria y por ende en las expresiones asociativas. Nos ocuparemos de un rasgo saliente del modelo<sup>8</sup>: el retiro del Estado<sup>9</sup>, cuya expresión de mayor impacto en la región es la desregulación de la actividad yerbatera<sup>10</sup>.

Para contextualizar resulta oportuno dar cuenta de las publicaciones periódicas, con la premisa de situar cosas detrás de las palabras (Vilar 1999). Ante la inminente disolución de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM)<sup>11</sup> un periódico de tirada regional titula en la sección Información General “Comoción por trascendidos sobre desregulación”. A pesar de que la nota se publica prácticamente en forma sincrónica a la sanción del decreto que puso fin a la injerencia estatal en varias juntas y comisiones reguladoras, se puede leer que “ni en el Gobierno, ni en los sectores de actividad privada y profesional (...) se conocían los alcances de la medida”. En la misma nota, el matutino cita una entrevista brindada a dicho medio por el entonces Gobernador Julio Humada, quien afirma que “si se desregula el sistema yerbatero en Misiones y Norte de Corrientes,

---

(comportamiento especulativo) definido por el antropólogo Leopoldo Bartolomé (1975) devino en variable de análisis en gran parte de las producciones académicas. La propia dinámica del sector conduce a repensar las categorías y definiciones (Baranger 2008).

<sup>7</sup> En otros trabajos hemos analizado las distintas etapas del cooperativismo yerbatero y sus modificaciones según el contexto. Ver Rodríguez 2018

<sup>8</sup> Las privatizaciones, la descentralización, la primacía del capital financiero, la reforma de Estado y la ley de convertibilidad son algunas de las variables que explican el modelo neoliberal argentino.

<sup>9</sup> Es clave para el análisis considerar que la desregulación no fue únicamente una decisión de la esfera política, sino una disputa entre distintos sectores de la sociedad civil, donde el núcleo liderado por los molineros e industriales logra cierto consenso para eliminar a la CRYM.

<sup>10</sup> Por intermedio del Decreto N° 2284/91 se suprime la Comisión Reguladora de la Yerba Mate.

<sup>11</sup> Creado en 1935 como ente estatal autárquico por intermedio de la ley 12236.

**sería el final de los pequeños productores”** (El Territorio 31/10/1991, 11. El resaltado es nuestro).

Resulta interesante recuperar esta publicación periódica, que en pocas líneas denota el contexto crítico y de incertidumbre para la actividad yerbatera. Sorprende quizás “el desconocimiento” por parte del gobierno, pero, sobre todo, alarman las palabras del entonces mandatario. Lo que sigue en las páginas de distintos matutinos de la región, son las versiones y posturas respecto de la eliminación de la regulación estatal. No vamos a explayarnos mucho en este punto, pero consideramos pertinente reproducir algunas voces, particularmente de quienes desempeñaban cargos en el Estado, eran funcionarios de organismos referidos al agro o la actividad yerbatera, como también de aquellos que integraban cooperativas de productores.

El dirigente cooperativista Pedro Angeloni manifiesta que “la CRYM así como está, no tiene sentido de ser, porque los grandes molineros tienen sus empleados ahí adentro, que son los mismos funcionarios y, por lo tanto, hacen lo que quieren. Ellos son los que dominan la CRYM” (Primera Edición 25/10/1991, 2). Esta afirmación se puede interpretar desde distintos ángulos. A priori pareciera una manifestación a favor de la eliminación de la Comisión, pero se puede apreciar una denuncia pública de maniobras ejecutadas al interior del organismo por sectores que buscan obtener los mayores réditos para sus intereses, al tiempo que ilustra la disputa por la hegemonía.

El entonces presidente delegado de la CRYM, Edgard Stevenson, afirma que “ante la probable desregulación de la actividad **el negocio yerbatero quedará en mano de no más de 20 industriales**” (Primera Edición 31/10/1991, 4. El resaltado es nuestro). Estas palabras son un vaticinio elocuente de lo que se irá consolidando en el escenario yerbatero y del que nos ocuparemos más adelante. En sintonía con este discurso el entonces Diputado Provincial Nelson Luis Cáceres (PJ), afirma que “la desregulación de la economía yerbatera afectará considerablemente a los trece mil productores y las 50 mil familias tareferas” (El Territorio 06/11/1991, 12).

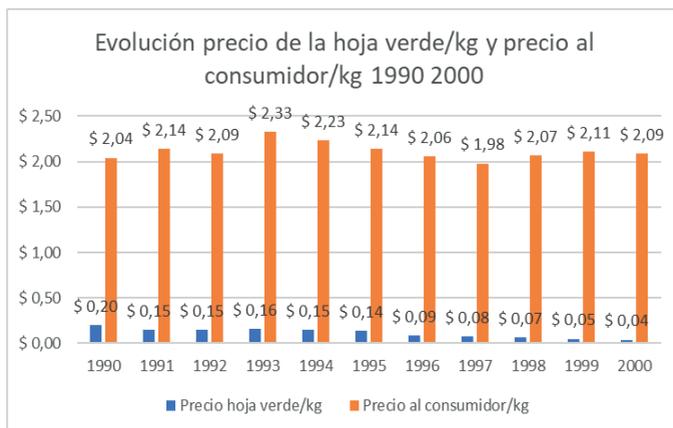
Se encuentran también voces que argumentan que la desregulación no traería consecuencias negativas para el sector. El entonces Ministro de Hacienda y Economía de la provincia de Misiones, Salomón Antonio Michitte, afirmó “En Misiones no van a desaparecer los pequeños productores, porque los yerbateros están bien organizados y **además el**

**gobierno provincial va a bregar para que ello no ocurra**” (El Territorio 03/11/1991, 18. El resaltado es nuestro). En sintonía, el entonces presidente de la Cooperativa de Productores Yerbateros de Jardín América, Juan Kalitko, consideraba que “el pequeño y mediano productor no tendrá ningún problema y que la desregulación será beneficiosa”, enfatiza en que si “el productor (...) fue capaz de hacer una plantación de yerba mate, **será capaz de administrar y comercializar la materia prima en un mercado libre**” (El Territorio, fascículo especial 19 Fiesta Nacional de la Yerba Mate 1991. El resaltado es nuestro). Retomaremos más abajo las consecuencias del modelo en esta cooperativa.

Más allá de las conjeturas, la realidad denota que con la supresión de la CRYM se acelera y agudiza el proceso de concentración en favor de la burguesía industrial o molinera. La situación se suma a la influencia creciente de las cadenas comercializadoras, haciendo que ambas consoliden su papel en tanto eslabones que dirigen el sector y absorben las mayores tasas de ganancias (Magán 2008). Como contracara de la misma moneda se acentúa la asimetría entre los distintos sujetos sociales. Nuevamente el sector molinero y los grandes plantadores ocupan los lugares de privilegios, relegando a los pequeños y medianos productores a condiciones de reproducción social cada vez más difíciles. Sin lugar a dudas, el sector proletario, encarnado bajo la figura de las tareferas (Haugg 2022) y los tareferos, es el segmento más afectado por el modelo. Como rasgo del escenario los trabajadores rurales enfrentan condiciones precarias caracterizadas por el aumento de la informalidad y el trabajo no registrado (Rau 2012).

La desregulación ubica a los sujetos que conforman la agroindustria yerbatera en un escenario determinado por las condiciones de mercado y el libre juego de la oferta y la demanda. La década analizada en este apartado presenta dos momentos diferenciados. Durante el primer lustro los precios son constantes, hecho que genera cierta estabilidad e indiferencia respecto de la disolución del ente regulador. La brecha entre el precio que se paga por el kilogramo de la hoja verde y el producto final que se ofrece en el mercado se acentúa en la segunda mitad del decenio. Entonces, la diferenciación en la capacidad de acumulación entre los oferentes de materia prima es evidente. Pequeños y medianos productores no logran consolidarse en el nuevo modelo, factor que condiciona la lógica de acción colectiva.

**Gráfico I: Evolución precio de la hoja verde (kg) y precio al consumidor (kg) (1990- 2000)**



Fuente: Minoura Fabian y Minoura Alejandro: “La yerba madre (que nos parió)”, Diario Misiones On Line. 16/6/2001, Posadas

El gráfico I ilustra que la realidad es distinta para quienes ostentan el capital industrial y comercial. Además de observarse la diferencia de precios, que se traduce en la distancia (en términos de acumulación de capital) cada vez más amplia entre productores y el sector molinero concentrado, es factible advertir estrategias que van desde la integración vertical<sup>12</sup> a las “multimarcas” (primera, segundas y terceras marcas) desarrolladas por parte de una misma firma comercial que buscan cubrir todos los segmentos de consumidores (y por supuesto eliminar a la competencia). Los datos explican la concentración y la asimetría en esta agroindustria, que lejos de equilibrarse se agudiza desde entonces. La forma vertical de integración, que hunde su génesis en esta etapa, es un fenómeno vigente que permite dar cuenta de la diferenciación que registra esta agroindustria.

La integración vertical de los molinos les da una capacidad de por ahí zanjejar ciertos problemas o no necesitar si o si a ciertos secaderos de yerba mate, les da un poder extra

<sup>12</sup> Como rasgo de la integración vertical los molinos además de concentrar el último eslabón de la cadena, adquieren plantaciones de yerba mate.

digamos, pero yo creo que igual siguen necesitando de los secaderos cooperativos de los productores cooperativizados (Entrevista, Denis Alfredo Bochert, representante sector cooperativo en el directorio del INYM y tesorero de la entidad, abril de 2022).

Como medidas dirigidas a contrarrestar el deterioro de las condiciones económicas de los sujetos agrarios, se ejecutan desde el Estado planes y programas compensatorios<sup>13</sup>. La particularidad es que se diseñaban “a demanda”, es decir, que los objetivos de los mismos radicaban en crear, organizar y fortalecer las capacidades locales. Para dicho propósito se articulaban distintos organismos privados y públicos (entre las que se encontraban las universidades) para generar una red que diera respuestas a los desafíos que demandaba el sector ante el retiro del Estado (Lattuada, Márquez, Neme 2012, 92). Empero, más allá de ciertos paliativos las medidas no logran re-ajustar la estructura productiva y la economía yerbatera es el epicentro de la crisis.

En este escenario es lógico que las cooperativas de productores yerbateros reciban el impacto de las modificaciones en el modelo de acumulación. Como rasgo del contexto es posible advertir que la crisis que enfrentan no adolece únicamente en el ámbito económico, sino que resquebrajan las bases ideológicas que sustentan el accionar de las entidades y tensionan los principios que las regularon históricamente. La realidad no se limita a la actividad que analizamos. El movimiento cooperativo argentino en su conjunto enfrenta un escenario complejo en el que muchas entidades no logran sostenerse y permanecer (Levin y Verbeke 1997)<sup>14</sup>. Algunas inician proceso de reconversión interna (Lattuada 2006) y otras adoptan modificaciones estructurales en su organización y en sus actividades (Bageneta 2015).

---

<sup>13</sup> Un caso emblemático para la denominada economía social y solidaria es la emergencia de las denominadas ferias francas, que tienen su origen y fundación en Misiones en 1995, para luego extenderse al resto del país como una expresión colectiva que aglutina a los denominados colonos y agricultores familiares. El vínculo con el Estado se establece a través de uno de los programas rurales denominado Programa Social Agropecuario (PSA). Para un análisis ver Schvorer 2003.

<sup>14</sup> Las cifras del cooperativismo nacional indican una reducción tanto en las entidades como en el número de asociados (Lattuada 2006).

Cuando aludimos a la crisis del modelo clásico de cooperativas yerbateras nos referimos a las dificultades que presentan las asociaciones -muchas de ellas históricas- en seguir representando los intereses de sus socios. Una de las posibles explicaciones responde a que un gran número de entidades agrupan en base societaria a sujetos con disímiles capacidades de acumulación y por ende con intereses diferentes. Esta situación constituye un común denominador entre las entidades misioneras de yerba mate<sup>15</sup>. Coexisten en una misma institución grandes plantadores con más de 100 hectáreas con pequeños y medianos productores que no superan las 25 hectáreas. Los márgenes de maniobra difieren y provocan en algunos casos disputas internas e incluso el alejamiento de socios.

Otra variable no menos importante responde a las condiciones coyunturales del modelo, que privilegia las estrategias individuales por sobre las colectivas. En este sentido, las cooperativas se ven condicionadas a optar por estrategias de tipo empresarial o por aferrarse a los principios del cooperativismo (Lattuada 2006). Esta tensión se manifiesta en las formas organizativas que la entidad adopta, como así también en el aspecto discursivo que asumen (Rodríguez 2018).

Para ilustrar las dificultades enunciadas centraremos la óptica en dos momentos claves: la producción y la comercialización. Si la escala es medida en la etapa primaria, se observan severos problemas, siendo el precio de la hoja verde la principal disputa. Sin embargo, es necesario contemplar variables que ilustran el clima de época y grafican los procesos de diferenciación entre los protagonistas. Nos referimos las innovaciones técnicas que permiten el aumento de los rendimientos por hectáreas. Es decir, a mayor inversión más kilogramos por explotaciones económicas. Nuevamente los pequeños y medianos productores se encuentran con una limitación: su capacidad de inversión, por la que muchas de sus plantaciones de yerba quedaron sujetas a rendimientos arcaicos, con márgenes de rentabilidad menor que la de los plantadores, quienes no sólo aplican tecnologías a los yerbales, sino que cuentan con el capital para realizar nuevas plantaciones y adquirir más tierras.

La distribución del producto final grafica con mayor claridad los niveles de concentración y asimetría. La comercialización deviene en

---

<sup>15</sup> El caso de la provincia de Corrientes difiere, dado que Liebig desde su génesis se conforma con una masa societaria con un potencial de acumulación que supera al de sus pares de Misiones.

barrera cada vez más alta para las marcas cooperativas. Más allá de los mercados de cercanías, no logran ingresar a las góndolas de los principales supermercados de la provincia y del país, ni mucho menos cubrir el cupo de exportación que posee el producto<sup>16</sup>. Esta realidad se agudiza si extendemos el radio comercial al escenario nacional, donde los molinos y las cadenas de hipermercados -que emergen como un nuevo actor- no solo controlan la distribución, sino también el precio final. Se perfila, además, una estrategia de venta que consiste un “subsidiar” a molinos con marcas consolidadas. Es decir, las cooperativas realizaban todo el proceso productivo hasta el estacionamiento, pero no comercializaban -al menos gran parte de su yerba- con marcas propias. Tomamos como ejemplo la cooperativa de Jardín América, entidad cuyo entonces presidente argumentaba que la desregulación no traería mayores complicaciones.

En el presente ejercicio nuestro principal comprador de yerba mate canchada fue la firma CBSé S.A de la ciudad de San Francisco, Córdoba (...). La firma Molinos Río de la Plata que durante muchos años fue nuestro principal y casi único comprador, este año nos compró prácticamente el 50% de lo que acostumbraba a adquirir (Cooperativa de Productores Yerbateros de Jardín América, Memoria 1999).

Es fundamental tener presente que no se puede realizar una generalización a partir de un solo caso. Empero, los guarismos indican un declive en la participación cooperativa en el último eslabón de la cadena. En este sentido, para 1998 sólo ocho empresas industriales<sup>17</sup> concentraban el 70% del mercado (SAGPyA, 1998). Esta coyuntura determina un desequilibrio en los precios de la hoja verde, que (como habíamos enunciado) mantuvo cierta estabilidad durante el primer lustro. Los estratos con menor disponibilidad de capital son los que reciben con mayor fuerza el impacto de esta situación. El descontento deviene en organización y movilización como forma de resistencia, cuyo punto de efervescencia serán los primeros años del nuevo siglo.

---

<sup>16</sup> El número de exportación no supera el 13% de la producción total. Los principales destinos de la yerba argentina son Siria y el Líbano, registrándose índices menores para países europeos. Para 2021 los ingresos en dólares para este producto son de US\$ 79 millones (INDEC 2022).

<sup>17</sup> Entre las que se encontraban tres cooperativas con “perfil” empresarial.

## **Re estructuración del accionar colectivo en la agroindustria yerbatera (2001- 2011)**

En los últimos años de la década de 1990 se agravaron las condiciones socio-económicas en el sector agrario misionero y la actividad yerbatera no fue la excepción. A partir de entonces se hizo sentir con mayor notoriedad la ausencia del Estado y más precisamente de un ente regulador. La brecha cada vez más amplia entre el precio de la hoja verde y el pagado en góndola por los consumidores provocaron el descontento de una gran masa de productores. La situación enunciada devino en caldo de cultivo para la organización colectiva. Los sectores damnificados por la política económica dominante se nuclearon para resistir los embates del modelo. Ante un Estado “ausente”, el disgusto eclosionó en una movilización y acampe en la capital provincial, acontecimiento que recibió la denominación de “tractorazo”, cuyo triunfo más notorio fue la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) en 2002.

El decenio que aborda este apartado presenta acontecimientos determinantes para la economía argentina, cuyas consecuencias alcanzan distintos campos como el político y el social. Las condiciones macroeconómicas de la Argentina en 2001 eclosionaron una crisis económica y de representatividad, cuyo punto cúlmine fue la renuncia del entonces presidente Fernando de La Rúa, precedido -entre otros acontecimientos- por el fin de la convertibilidad, el corralito financiero y las manifestaciones ciudadanas conocidas como “cacerolazos”.

En términos macro la convertibilidad da paso a la etapa reconocida como post-convertibilidad, que inaugura un nuevo modelo de acumulación en la Argentina. En lo que atañe a las políticas públicas dirigidas al agro, hay que considerar los cambios respecto de la “óptica” del Estado para con el sector relación con los programas y medidas de la década anterior. La nueva propuesta consiste en profundizar aquellas reformas que consoliden las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en favor del desarrollo rural. Para cumplir con esta premisa se re-dirigen las escalas de observación y ejecución pasando de lo macro a lo micro (Lattuada, Márquez, Neme 2012, 94- 95).

*Entre la crisis de las entidades tradicionales y las “nuevas” lógicas de acción colectiva*

En lo que respecta a la actividad analizada, queremos señalar en primera instancia dos postulados que surgen del mismo proceso reconocido como tractorazo: las formas colectivas de acción y los alcances del INYM en los distintos sectores que conforman la agroindustria yerbatera. Son variables fundamentales para explicitar el asociacionismo en este contexto. Las movilizaciones de 2001 y 2002 además de significar una fuerte crítica al modelo (y al Estado) ponen al descubierto los límites de las clásicas entidades agrarias. En palabras de Lattuada (2006) sería la crisis de las asociaciones tradicionales en la Argentina, realidad que es propio del contexto abordado en este apartado.

Excede al objetivo de este artículo realizar un análisis detallado sobre las movilizaciones y metodologías de luchas implementados por los yerbateros misioneros<sup>18</sup>. Sin embargo, es fundamental enunciarlos, porque allí radican las claves para comprender las lógicas asociativas y colectivas que emergen en el escenario agrario. El punto de inicio de las manifestaciones es el año 1999 y constituyen una forma de respuesta a los paupérrimos precios que reciben por la hoja verde. Al principio fueron desarticuladas por promesas gubernamentales, pero en 2001 las rutas de la provincia volvieron a ser testigos del reclamo del sector más emblemático de la agroindustria regional.

Es importante referir a las organizaciones que surgen en este contexto, porque ilustran las crisis de las entidades clásicas, al tiempo que grafican las formas colectivas de reivindicación en contextos adversos. Se observan agrupaciones zonales y territoriales como por ejemplo la Asociación de Productores de la Zona Sur, la Asociación de Productores de Yerba Mate (zona centro de la provincia), Agricultores Autoconvocados (Jardín América). La segunda de las asociaciones mencionadas se reestructura y cambia su denominación a Asociación de Productores Agropecuarios de Misiones (Rosenfeld y Martínez 2003) y su principal referente alude al crítico contexto.

---

<sup>18</sup> Para un análisis detallado ver el trabajo de Víctor Rau denominado Yerba Mate: “El Paro Verde”, que fuera publicado en 2002 en la Revista Realidad Económica.

Pedíamos 16 centavos el kilo de yerba y nos pagaban 3 centavos de promedio, en algunos casos dos, en otros casos 4 centavos, nos daban vales de comestibles. Las empresas nos daban vales de comestibles y combustibles. Cuando estábamos allá por Andresito, había que ir a Capanema, al otro lado a Brasil a cambiar los vales porque las mercaderías había que traerlas de allá, los vales eran para cobrar del otro lado en Brasil, así que imagínate el desastre que era eso ¿no? A Mario Losada le habíamos entregado una caja con muchísimos vales, como demostración de que no valían nada, que eran papelitos pintados y nada más que nos daban los industriales (Comunicación Personal, Hugo Sand, dirigente agrario ex presidente de la APAM, septiembre de 2022).

La propuesta no es realizar un estudio de caso, sino exponer las condiciones coyunturales que determinaron la consolidación de una asociación aún vigente en el agro misionero: la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM). Al calor del tractorazo esta entidad reunió a un grupo de productores (principalmente de la zona centro de la provincia) que sostenían objetivos comunes, donde la demanda del precio justo seguía constituyendo la principal bandera de lucha (Fabio 2008). La base social de esta agrupación no distingue capas o fracciones de clase, por lo que aglutina a productores con disímiles capacidades de acumulación, tal como el caso de las cooperativas. Además, reúne a sujetos que no producen únicamente yerba mate, sino también a otros cultivos industriales (té, tabaco). Empero, en este caso las demandas adquieren un rótulo distinto, más próximo a un accionar gremial y de corte reivindicativo en el sentido que le otorga Mario Lattuada. Es decir, que apunta a la defensa integral de sus asociados con un discurso marcadamente ideológico (Lattuada 2006).

A las consignas de precio justo y dignidad para la familia agrícola (Fabio 2008), acompaña la demanda por una intervención por parte del Estado. En esta línea bregan por la creación de una entidad que logre “estabilizar” el crítico panorama del agro misionero. Es en este sentido, el tractorazo y las emergentes asociaciones -en tanto lógica colectiva de los productores- impulsan la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate, que a priori generó nuevas esperanzas para los productores (Magan 2008).

Los objetivos del novel instituto difieren de los de su antecesora CRYM, como así también el marco legal que lo constituye. El INYM se crea como ente de derecho público no estatal con jurisdicción en la Argentina (Ley 25.564). Su capacidad de acción se orienta a implementar programas que busquen fortalecer el desarrollo de la producción, la industrialización y el consumo de la yerba mate, abarcando social y económicamente a todos los sectores de la actividad yerbatera. Empero, la “nueva regulación”, no cuenta con un mercado concentrador, por lo que estipula los precios de la hoja verde y canchada, quedando la decisión del importe del producto final en manos del sector molinero y comercial. Con la creación del Instituto se pretende reducir la brecha entre industriales y productores y tiende a una negociación equilibrada a partir de un precio de referencia; aunque, en la mayoría de los casos el directorio de la entidad no logra imponer el valor del producto y es mediante un laudo oficial del Estado Nacional que se llega al mismo (Rodríguez 2018).

Si volvemos la lente a las cooperativas en el sentido clásico de las organizaciones -amén de la crisis enunciada- persisten con algunos vaivenes. Los guarismos indican que el número de asociados se reducen sensiblemente, sin que provoque la disolución de las mismas<sup>19</sup>. En el seno del cooperativismo yerbatero es factible advertir cuestionamientos que reciben estas asociaciones por parte de los productores, principalmente por quienes conforman asociaciones de lucha y reivindicación y son reconocidos como dirigentes agrarios en el escenario rural misionero.

Las cooperativas fueron destruidas, desmanteladas, perdieron su razón de ser en ese momento. Mucho se debe a que se abandonaron las cooperativas, las nuevas generaciones abandonaron, dejaron en mano de los gerentes, de algunas otras personas el manejo de la cooperativa y así se perdió esa herramienta que era fundamental para el desarrollo de la parte agropecuaria. Las cooperativas no defendían a los colonos en el tema de precios, porque como ellas compraban o tomaban

---

<sup>19</sup> Las memorias de la Cooperativa de Productores Yerbateros Jardín América ilustran esta situación. Los datos indican que entre 1998 y 2002 el número de socios supera los 400 y en 2003 se reduce a 271. El argumento que sostiene la entidad es que se había realizado “un ordenamiento” en los registros de socios, eliminando del listado a quienes habían fallecidos o retirados (Cooperativa de Jardín América, Memorias, selección 1998-2003).

la materia prima de los colonos, la elaboraban llevaban la yerba canchada y luego esa yerba la tenían que vender a los grandes molineros, entonces preferían estar bien con el patrón comprador, el molinero y no les importaba las necesidades de los socios (...). El cooperativismo es una herramienta fundamental para el desarrollo como ya dije del sector agrario o agropecuario. Hay que incentivar el asociativismo entre los productores pequeños, el cooperativismo de yerba es un camino fundamental, muy importante (Comunicación Personal, Hugo Sand, dirigente agrario ex presidente de la APAM, septiembre de 2022).

El testimonio de uno de los principales referentes del agromisionero expone que son las formas de organización (en este caso gerencial) las que condicionan la permanencia de la base societaria en las entidades. El modelo de acumulación es clave para entender la lógica organizacional y comercial que asumen ciertas entidades. En el apartado anterior hemos referido a la estrategia de venta de una cooperativa “subsidiando” a los molinos concentrados, realidad que se acentúa durante la década estudiada en este acápite. Sin embargo, no se desconoce la importancia de las formas colectivas como herramienta válida para el desarrollo agrario. La frase final del entrevistado “hay que incentivar al asociativismo entre los pequeños productores” constituye un camino posible. Es lo que intentaremos analizar en el siguiente apartado.

### **Nuevas expresiones colectivas para viejos y nuevos problemas**

A pesar del escenario crítico post desregulación, la situación descrita respecto de las denominadas cooperativas clásicas y las condiciones coyunturales enunciadas en los apartados anteriores, no desaparecen las expresiones asociativas y colectivas en la economía yerbatera. Lo que se puede advertir son variaciones en las lógicas de agrupamiento, factores que no provocan la desaparición de las entidades históricas (cooperativas), pero que sí favorecen la emergencia de nuevas expresiones que buscan alternativas de producción, pero sobre todo de venta.

En este apartado nos centraremos entonces en el último eslabón de la cadena yerbatera: la comercialización a través de lógicas colectivas

y asociativas<sup>20</sup>. Se han señalado las modificaciones estructurales que determinaron la concentración acentuada en favor de los industriales molineros en esta etapa del circuito, donde 12 empresas concentran el 80% del mercado (Rodríguez 2018). Interesa entonces ponderar que estrategias y mecanismos adoptaron actores e instituciones colectivas para lograr resistir y permanecer. La propuesta de generar una marca colectiva<sup>21</sup> constituye quizás una de las principales variables para describir el accionar de los sujetos sociales involucrados.

Lastimosamente no todas las cooperativas entraron en su momento en esto de tener su marca o no pudieron hacerla crecer. Es muy difícil para un productor. El productor es productor, pero no sabe vender y comercializar (Entrevista, Denis Alfredo Bochert, representante sector cooperativo en el directorio del INYM y tesorero de la entidad, abril de 2022).

Para dar cuenta de esta dinámica fijaremos la lupa en cómo la noción de economía social<sup>22</sup> en tanto “otra forma de economía”, donde lo social y humano es contemplado por sobre el capital (Coraggio

---

<sup>20</sup> Se encuentran estrategias de comercialización que buscan ofrecer un productor “distinto” y con ello conquistar un mercado específico. A modo de ejemplo se puede mencionar la estrategia colectiva de productores de la zona centro de Misiones quienes recuperaron el método tradicional de secado: barbacuá. En la misma línea, pero con un producto distinto, se encuentra la Cooperativa Agropecuaria Biodinámica Ltda. La Abundancia en Puerto Rico (Misiones), que ofrece yerba mate orgánica.

<sup>21</sup> Se han registrado experiencias de esta índole en otros periodos históricos. Sobresalen el impulso desde la Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones en la década de 1970 a través de la marca Urú y la propuesta del Estado provincial a fines del decenio de 1980 y que fue denominado como “Ñande Yerba”. El mismo estaba dirigido al productor de yerba mate y tenía por objetivo principal la elaboración y comercialización de una marca para el colono misionero. Las entidades cooperativas recibieron un crédito a través del Banco de la Provincia y por intermedio del Consejo Provincial de Desarrollo Económico para la compra de Cooperativa. Ambas experiencias no lograron consolidarse (Rodríguez 2021).

<sup>22</sup> Osvaldo Coraggio afirma que la economía no es naturalmente una esfera separada y guiada por sus propias reglas ineluctables, sino objeto de una construcción consciente por actores poderosos -que inciden sobre la materialidad de las relaciones sociales y sobre el imaginario social, pretendiendo justificar la producción de una sociedad para minorías- hacemos a la vez consciente la posibilidad real, no utópica, de construir otra economía, soporte material de otra sociedad, en contradicción con y desde el interior del sistema capitalista (Coraggio 2009, 29).

2009), es “adoptado” como instrumento de aglutinamiento y accionar por parte de los sujetos sociales involucrados, al tiempo que es -junto al concepto de agricultores familiares<sup>23</sup>- el marco de referencia para el Estado en el diseño y ejecución de proyectos y programas. Las acepciones enunciadas presentan discusiones teóricas y metodológicas respecto de su alcance y definición (López Castro y Prividera 2010). Interesa aquí postular las lógicas colectivas en tanto expresiones de la economía social, sin desconocer las contradicciones que se suscitan respecto de dicha conceptualización.

En este sentido, es necesario aludir al Consorcio Cooperativo Esperanza Yerbatera que se crea en 2011, impulsado por programas estatales que validan la consolidación de la agricultura familiar y respaldan los emprendimientos colectivos. A modo de ejemplo se puede mencionar el aporte económico que el Consorcio recibió en 2018 a través del desembolso de \$2.907.665 provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y ejecutados a través de un proyecto del Plan Nacional de la Economía Social “Crear y Crear” diseñado desde el Ministerio de Agroindustria de la Nación, con el objetivo de aumentar la participación de las cooperativas en el mercado de la yerba mate envasada (Campo en acción 27/05/2018).

El consorcio inicialmente estuvo compuesto por 11 entidades cooperativas de primer grado, distribuidas en toda la provincia de Misiones<sup>24</sup>. El objetivo que se plantean consiste en fortalecer las

---

<sup>23</sup> Un primer representante de la agricultura familiar, aunque no el único, son los pequeños productores rurales, entendidos como aquellos que trabajan directamente en sus predios con el apoyo de miembros de su familia o grupo doméstico y cuyos recursos productivos -tierra, capital, ingresos- son relativamente limitados. Pero dentro de la categoría de agricultura familiar se acepta que estos pequeños productores puedan tener diferentes niveles de capitalización y contratar hasta un número mínimo de asalariados permanentes. En otras palabras, la categoría comprende a los pequeños productores más capitalizados, a los que viven de su establecimiento, pero no generan excedentes para crecer, y a los de menores recursos productivos, que no pueden vivir exclusivamente de lo generado en el establecimiento (Lattuada 2014, 7).

<sup>24</sup> Cooperativas Yerbatera de Apóstoles, Agrícola Yerbatera de Apóstoles, Las Tunas Agrícola Industrial, Agrícola Tealera Campo Viera, Agropecuaria y de Consumo El Colono, de Trabajo y Consumo Río Paraná, Agrícola Hipólito Yrigoyen, Agropecuaria Forestal de Industrialización y Comercialización, Agropecuaria y Forestal Siete Estrellas y de Servicios Públicos, Agropecuaria y Forestal San Lorenzo, Agropecuaria e Industrial Paraje KM 1.308 limitadas.

estrategias de comercialización de yerba mate (Rodríguez et al 2018, 2). Es decir, intenta ser una respuesta para un “viejo” problema que -por las condiciones enunciadas- constituye un factor estructural en la agroindustria yerbatera.

La particularidad de esta propuesta -realidad que la diferencia de los antecedentes expresados- es que el sujeto social agrario responsable del accionar es exclusivamente el productor minifundista. Esta variable determina una lógica de acción colectiva que busca el beneficio de un estrato particular: el productor menos favorecido por el proceso de concentración, quien encontró restringido su capacidad de producción y cercenado el afán de comercializar su propia yerba mate.

Las experiencias asociativas de pequeños productores no constituyen una novedad en el agro misionero. La Cooperativa Río Paraná (integrante del Consorcio) modifica su estatuto en 1994 otorgándole un carácter económico, pero también reivindicativo a la institución.

La cooperativa tendrá por objeto a) adquirir o producir por cuenta de la cooperativa para ser distribuidos entre los asociados, artículos de consumo, de uso personal, y del hogar; b) realizar toda operación en beneficios de los asociados dentro del espíritu de la cooperativa y de este estatuto; c) fomentar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa; d) propender al mejoramiento económico de sus asociados y en especial a los más pobres y marginados de ellos (Cooperativa Río Paraná, Estatuto 1994).

Lo novedoso es la estrategia colectiva de reunir a cooperativas de primer grado que representan a la economía social y a la agricultura familiar para vender una marca colectiva. Radica allí también un elemento a considerar en el análisis, porque se observa que se produce una integración institucional, antes que una asociación de base. Es decir, son las entidades la que motorizan el consorcio, sin abandonar la estructura que lo sustentan y sin llegar a ser una cooperativa de segundo grado. En el aspecto discursivo sostienen la necesidad de llegar al mercado con una marca unida.

Se quiere en un momento tener una marca unificada que sea del consorcio (...) El productor va a salir a vender un producto terminado, no va a estar vendiendo materia prima a una empresa privada o a un secadero **nocierto** (sic). Va a salir con su producto y eso repercute en las arcas, tanto de la cooperativa, el consorcio y el colono que va a percibir un mejor ingreso porque va a vender mejor su producto (Bichos de Campo, entrevista a José Semenchiuk, coordinador del consorcio, 23/08/2018).

En 2022 el objetivo principal de vender una marca cooperativa, no ha sido logrado plenamente y la comercialización bajo el “sello” del consorcio es en realidad la distribución de las marcas de las cooperativas de primer grado que la integran: Grapia Milenaria, Monte del Caá Guazú, Las Tunas, Titrayjú, El Inmigrante y Orembaé. Sin desconocer la importancia de la lógica colectiva emprendida por el sector, es factible observar cierta “fragilidad cooperativa” para avanzar con el objetivo propuesto. El alejamiento de algunas entidades del consorcio es un indicador del grado de complejidad en el asociacionismo rural en los márgenes agrarios de la Argentina. El recorrido realizado en este artículo propone repensar las formas y estrategias colectivas a escala micro, sin desconocer el concierto macro en que se desarrollan.

## **Reflexiones Finales**

Las tres décadas analizadas en este artículo retratan los cambios estructurales en el agro de una economía marginal y de frontera. El objeto de estudio consistió en analizar la agroindustria yerbatera y sus formas colectivas de desarrollo. En este sentido, ponderamos aquellas experiencias que integran el movimiento cooperativo, donde las instituciones de primer grado reúnen a una gama disímil de productores yerbateros en términos de acumulación de capital. Al mismo tiempo, hemos pasado revista por otras formas alternas de acción colectiva, que, al color de los cambios en el escenario rural, devienen instrumento de aglutinamiento en el mundo rural misionero, principalmente para los de menor capacidad de acumulación.

El denominador común de las organizaciones enunciadas es que no constituyen expresiones exentas de contradicciones internas. Nuestra

intención fue exponer las mismas en un escenario real y concreto. Las ideas primigenias del cooperativismo internacional tensionan el accionar de los sujetos y el de las entidades, hecho que se ilustran en los tres apartados trabajados (cada uno con sus matices). Hasta qué punto es factible sostener dichos principios en un contexto dominado por la lógica del mercado fue uno de los interrogantes que pretendimos desarrollar.

El marco temporal deviene una variable que posibilita identificar alcances y límites en el accionar estatal. El retiro del Estado como rasgo sobresaliente del neoliberalismo, es determinante en el primer apartado que abordamos, aunque sus consecuencias devienen variables transversales en las demás etapas. Sin dudas las medidas implementadas impactan en la agroindustria yerbatera (como en las demás producciones) y ubica a los sujetos ante desafíos de resistencia y permanencia. A problemas estructurales emergen respuestas coyunturales y quizás sea esta una de las falencias que posibilitan explicar asociaciones temporales, “fragilidad” en algunas de las experiencias, abandono de las formas cooperativas clásicas e incluso el alejamiento de determinados sujetos a las formas colectivas de agrupamiento en el espacio rural misionero.

Consideramos que es el modelo de acumulación el que determina las formas de organización en la estructura agraria y que es bajo esta lógica que operan las medidas ejecutadas desde el Estado, aunque las respuestas difieran entre los gobiernos denominados neoliberales de aquellos catalogados como progresistas. La lógica capitalista evidencia las contradicciones respecto de la capacidad de acumulación entre los distintos sujetos agrarios, acentuando la asimetría y concentración, realidad que no se reduce al caso estudiado, sino que, con sus matices particulares, afecta al asociacionismo latinoamericano y que invita a profundizar los estudios académicos sobre la temática, en un dialogo interdisciplinario necesario.

## Referencias Bibliográficas

Abinzano, R. C. 1985 «Procesos de integración en una sociedad multiétnica. La provincia argentina de Misiones (1880-1985)». Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla. (Inédito)

Archetti, E., Stolen, K. A. 1975. *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores

Azcuy Ameghino, E. 2014. «Durmiendo con el enemigo: capitalismo y campesinado en Argentina». *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 40, 1er Semestre

Bageneta, J. M. 2015. *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960- 2010)*. Buenos Aires: Intercoop editorial

Balbi, F. 1998. «El modelo como carta mítica. Acerca de algunos presupuestos habituales en el análisis de cooperativas». *Cuadernos De antropología Social*, (10). <https://doi.org/10.34096/cas.i10.4734>

Baranger, D. 2008. «La construcción del campesinado en Misiones: de las Ligas Agrarias a los “sin tierras”». En *Campesinos a agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, compilado por Schiavoni Gabriela. Buenos Aires: Ediciones CICCUS

Bichos de Campo. 23/08/2018. «Entrevista a José Semenchiuk, coordinador del consorcio». <https://bichosdecampo.com/historias-con-ingenio-las-pequenas-cooperativas-quetienen-una-esperanza-yerbatera/>

Bolsi, A. 1986. «Misiones. Una aproximación geográfica al problema de la yerba mate y sus efectos en la ocupación del espacio y el poblamiento». *Folia Histórica del Nordeste* N° 7, Resistencia, Chaco

Campo en Acción 2018. «Fortalecen 11 cooperativas del Consorcio de Cooperación Esperanza Yerbatera». Disponible en <https://campoenaccion.com/actualidad/fortalecen-11-cooperativasdel-consorcio-de-cooperacin-esperanza-yerbatera.htm>

Cooperativa de Productores Yerbateros de Jardín América. 1999. *Memoria*. Jardín América Misiones.

Cooperativa Minifundista Río Paraná. 1994. *Estatuto*. Oberá, Misiones

Coraggio, J. L. 2009. «Los caminos de la economía social y solidaria». *Presentación del dossier Iconos. Revista de Ciencias Sociales*,

N° 33, 29-38. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador

Diario El Territorio. Posadas. Misiones. Selección de números, año 1991

Diario Primera Edición. Posadas. Misiones. Selección de números, año 1991

Fabio, J. F. 2008. «Representación de intereses de agricultores familiares. El caso de la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM)». En: *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*, editado por Bartolomé Leopoldo y Gabriela Schiavoni. Buenos Aires: Ediciones CICCUS

Ferrer, A., Rougier, M. 2010. *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Girbal Blacha, N. 2011. *Vivir en los márgenes. Estado, políticas públicas, conflictos sociales. El Gran Chaco argentino en la primera mitad del siglo XX*. Rosario: Prohistoria.

Harvey, D. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal

Haugg, D. 2022. *Cosechar y cuidar. Trabajo, Género y lucha en la cosecha de yerba mate*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 2022. «Complejos Exportadores 2021. Comercio Exterior». Vol. 6 N° 4. Buenos Aires.

Lattuada, M. 2014. «Las asociaciones económicas no cooperativas de la agricultura familiar. Notas para su conceptualización y estudio». *IICA Desarrollo de los agronegocios en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica.

Lattuada, M; Susana Marquez; y Jorge Neme. 2012. *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Lattuada M. 2006. *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Lettieri, A. 2004. *La civilización en debate. Historia Contemporánea: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Levin, A., Verbeke, G. 1997. «El cooperativismo argentino en cifras: tendencias de su evolución: 1927- 1997». *Revista Realidad Económica*. Buenos Aires: IADE.

López Castro, N., Prividera, G. (compiladores). 2010. *Repensar la agricultura familiar. Aporte para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Magán, M. V. 2008. «¿Regulación o Crisis? La Influencia de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate en los ciclos yerbateros 1924-2002». En: *Pasado y Presente en el agro argentino*. Compilado por Balsa, Javier, Graciela Mateo y María Silvia Ospital. Buenos Aires: Ediciones Lumiere S.A.

Minoura, F., Minoura, A. 2001. «La yerba madre (que nos parió)». *Diario Misiones On Line*. Posadas

Muzlera, J. 2013. *La modernidad tardía en el agro pampeano. Sujetos agrarios y estructura productiva*. Bernal: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Rapoport, M. 2006. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880- 2003)*. Buenos Aires: Ariel.

Rau, V. 2012. *Cosechando yerba mate. Estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el nordeste argentino*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Rau, V. 2002. «Yerba Mate: El Paro Verde» *Revista Realidad Económica*. N° 185. Buenos Aires: IADE.

Rodríguez, L. 2021. «Las cooperativas de yerba mate como experiencias transformadoras. Misiones, Argentina (1991-2020)». En *Organizaciones Cooperativas, experiencias transformadoras y desarrollo sostenible*, editado por María Estela Torres Jaquez, 69-96 Sinaloa, México

Rodríguez, L. 2018. *Yerba mate y cooperativismo en la Argentina. Sujetos sociales y acción colectiva en el NEA (1936- 2002)*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Rodríguez Francisco, J., Sánchez Vargas, F., Vidal, M, D'addario, O., Gortar, J., Oviedo, A. 2018. «Desafíos en la comercialización de yerba mate para cooperativas de agricultores de Misiones, Argentina» *Actas X Congreso ALASRU*. Montevideo, Uruguay.

Rofman, A. 1999. *Las economías regionales a fines del siglo XX: los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ariel, 1999

Rofaman, A. 2012. *Las economías regionales. Luces y sombras de un ciclo de grandes transformaciones 1995- 2007*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini- Universidad Nacional de Quilmes.

Rosenfeld, V., Martínez, E. 2003. «El conflicto yerbatero. Un triunfo contra la desregulación en el agro». Terceras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. CIEA. Buenos Aires.

Saborido, J. 2002. *El mundo frente a la globalización*. Buenos Aires: Eudeba

Sartelli, E. 2022. *La sal de la tierra. Clase obrera y lucha de clases en el agro pampeano, 1870- 1950*. Buenos Aires: Ediciones RyR.

Schvorer, E. L. 2003. «Etnografía de una feria franca. Estudio de un proyecto de desarrollo rural con productores familiares, Departamento Eldorado Misiones Argentina». Tesis de Maestría en Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones. Inédito.

Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPyA). 1998. *Cadena Alimentaria de la Yerba Mate*. Buenos Aires

Teubal, M. 2008. «Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo». *Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, año 10, n. 22.

Toussaint, E. 2012. *Neoliberalismo breve historia del infierno*. Buenos Aires: Capital Intelectual/ Le Monde Diplomatique.

Varesi, G. Á. 2013. «Modelo de Acumulación y Hegemonía en la Argentina Post-Convertibilidad, 2002- 2008». Tesis de Doctorado. UNLP- Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, disponible en <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.807/te.807.pdf>

Vilar, P. 1999. *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Barcelona: Crítica

*Fecha de recepción del artículo: 11/11/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 15/11/2022*

Parte Abierta



## **La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001)**

Hugo Ariel Rossi<sup>1</sup>

[hugoarielrossi@gmail.com](mailto:hugoarielrossi@gmail.com)

<https://doi.org/0000-0002-7079-8607>

### **Resumen**

El artículo tiene como recorte temporal las transformaciones en el Estado nacional y el proceso de desregulación económica que tuvo lugar en Argentina durante los años noventa e inicio del nuevo milenio. Nos proponemos analizar las principales políticas nacionales que introdujeron cambios significativos en la organización de la industria tabacalera argentina. Para ello indagaremos en la relación entre las administraciones nacionales de Carlos Menem y Fernando de la Rúa con las empresas tabacaleras extranjeras y los gobiernos de las provincias en donde la producción de tabaco es una de las principales actividades económicas. Estudiaremos los efectos que tuvo en la industria del tabaco el marco regulatorio general que dio forma a los cambios en la economía argentina así como también la legislación específica dirigida a este sector. Consideramos que en relación a las empresas tabacaleras ciertas medidas aplicadas esos años les permitieron entre otros aspectos ampliar su base de negocios en un contexto en que no crecía el consumo de cigarrillos. En el caso de las provincias tabacaleras, la administración de los recursos del Fondo Especial del Tabaco fue la herramienta empleada por los gobiernos nacionales para negociar el apoyo político al proceso de reformas del Estado y la economía.

### **Palabras Clave:**

Industria tabacalera, Estado, desregulación económica, economía regional

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades -Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Salta.

## **The Argentine tobacco industry during State reforms and economic deregulation: National State, companies and provincial governments (1990-2001)**

### **Abstract**

The article has as temporary cut the transformations in the national State and the process of economic deregulation that took place in Argentina during the nineties and the beginning of the new millennium. We intend to analyze the main national policies that introduced significant changes in the organization of the Argentine tobacco industry. For this, we will investigate the relationship between the national administrations of Carlos Menem and Fernando de la Rúa with foreign tobacco companies and the governments of the provinces where tobacco production is one of the main economic activities. We will study the effects that the general regulatory framework that shaped the changes in the Argentine economy had on the tobacco industry, as well as the specific legislation directed at this sector. We believe that in relation to tobacco companies, certain measures applied in those years allowed them, among other aspects, to expand their business base in a context in which cigarette consumption was not growing. In the case of the tobacco provinces, the administration of the resources of the Fondo Especial del Tabaco was the tool used by the national governments to negotiate political support for the reform process of the State and the economy.

### **Keywords:**

Tobacco industry, State, economic deregulation, regional economy

### **Introducción**

En el siglo XX el Estado nacional tuvo un rol activo en el desarrollo de la industria tabacalera argentina. Durante la primera etapa del proceso sustitutivo de importaciones en la década del '30, los gobiernos nacionales crearon dependencias estatales con los objetivos de atender a

las necesidades económicas de los productores rurales así como también para la promoción de créditos a las empresas tabacaleras nacionales (Girbal-Blacha 2007). Sin embargo fue en la etapa de la industrialización dirigida por el Estado (Lluch y Lanciotti 2018), concretamente durante los años sesenta y setenta, cuando la intervención estatal desempeñó un rol central tanto en el estímulo a la producción nacional de tabaco mediante la creación del Fondo Especial del Tabaco (FET) -un subsidio al precio final- como así también a su industrialización a través de créditos flexibles para la creación por parte de los productores rurales de empresas cooperativas.

La década del '90 fue lo opuesto, ya que fue el periodo en el que el Estado nacional dejó de ser el factor que impulsaba los estímulos a la producción e industrialización del tabaco. Por el contrario, durante los años noventa las políticas estatales estuvieron enfocadas en modificar o dejar sin efectos la legislación que regulaba el mercado y la producción tabacalera. Estos cambios tuvieron lugar dentro de la etapa de transformaciones en el Estado nacional impulsadas por los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001).

Este artículo tiene como recorte temporal la década del '90 hasta 2001, es decir la etapa en la que la industria tabacalera argentina fue parte del proceso reformas del Estado nacional. Nos proponemos analizar las principales políticas nacionales que introdujeron cambios en la industria argentina del tabaco, con el objetivo principal de indagar en las formas de interacción entre el Estado nacional con las empresas tabacaleras y los gobiernos provinciales. Para ello nos proponemos, por un lado, describir aquellas políticas que resultaron en algún tipo de beneficio para las empresas tabacaleras extranjeras. Con esto buscamos establecer qué tipo de relación existió entre esta legislación con el contexto histórico de la época. Mientras que por otro, reconstruiremos las formas de negociación que el gobierno nacional implementó para con los gobiernos de las provincias tabacaleras -tomando como referencia la provincia de Salta- en su búsqueda de lograr un consenso político interno que a su vez sostenga los procesos de reformas del Estado y desregulación de la economía. En este sentido, uno de los puntos centrales de discusión fue el destino de los recursos del Fondo Especial del Tabaco cuya defensa fue asumida por los gobiernos provinciales, ya que para los gobiernos nacionales, el FET se transformó por momentos en una caja genuina de recursos para poder financiarse en un contexto de ajustes en el gasto público.

Para este artículo procedimos a seleccionar las principales leyes, decretos y resoluciones emitidas por los gobiernos nacionales y que tuvieron un impacto directo sobre la industria del tabaco. A continuación estudiamos dicha legislación en el contexto político en que fueron promulgadas, a los fines de identificar a los actores que intervinieron en su generación y también para poder analizar los efectos de la misma en las transformaciones que tuvieron lugar en la industria tabacalera.

Consideramos importante trabajar sobre los cambios en la industria del tabaco, ya que nos posibilita dimensionar parte de los efectos de las políticas de desregulación de la economía argentina desde una producción que articula al Estado nacional con economías regionales y como actores diversos. La producción de tabaco se destina casi en su totalidad al mercado interno, y desde la década del '70 las empresas extranjeras British American Tobacco -Nobleza Piccardo- y Philip Morris -Massalin Particulares- concentran alrededor del 90% tanto de la demanda de tabaco a los productores rurales como también de la oferta de cigarrillos al público (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación 2011). Las plantas de industrialización de estas empresas están instaladas en provincia de Buenos Aires -con excepción de una de las plantas de Philip Morris ubicada en la provincia de Corrientes- así como también sus oficinas comerciales. Sin embargo la producción de tabaco se realiza en las regiones norte y litoral de Argentina, siendo las provincias de Salta y Jujuy -en el norte- las principales abastecedoras de las variedades claras de tabaco -en especial los tipos Virginia y Burley con aproximadamente el 70% de la producción- que son las que tienen mayor demanda por el sector industrial. En las provincias de Corrientes y Misiones -litoral- se producen sobre todo variedades oscuras (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación 2011). La producción de tabaco es intensiva en mano de obra, razón por la que en las regiones productoras es una actividad con una alta demanda de trabajadores en especial durante la época de cosecha (Chávez 2010). Es decir que la industria tabacalera tiene un alcance territorial amplio, y por lo tanto la trama de relaciones e intereses que se entretienen alrededor de ella es sumamente compleja.

Justamente por la densidad del tema y de los actores intervinientes, hemos optado por hacer foco en los cambios regulatorios más generales, y dejaremos para futuros trabajos un análisis particular durante la década del '90 tanto de los cambios en las formas de organización de las

explotaciones de tabaco así como de las empresas tabacaleras en particular. Sin embargo disponemos de análisis de los sujetos que participan de la industria tabacalera argentina -entre otros- en los trabajos de Aparicio (2009), Girbal-Blacha (2007; 2008; 2009), Gras (1998), Izurieta (2009). Las políticas públicas dirigidas al sector tabacalero y en especial el Fondo Especial del Tabaco han sido objeto de estudio en trabajos como los de Agüero (2014), Bertoni (1995), García (2010), Rossi (2022). Para el caso de la producción tabacalera de la provincia de Salta contamos con las investigaciones de Rodríguez (2014), Giménez (2004), Rossi (2022). Sobre las corporaciones creadas por los productores tabacaleros salteños y su actuación política se pueden consultar Rossi (2020; 2021).

Este trabajo tendrá tres apartados además de la presente introducción y las conclusiones. En el primero realizaremos una descripción general de la industria tabacalera argentina previa a la década del '90. A continuación describiremos el marco político y económico general de nuestro recorte temporal y el principal cambio del rol de Estado nacional en relación a la industria de tabaco. Mientras que en los dos siguientes apartados desarrollaremos la relación de los gobiernos nacionales primero con las empresas tabacaleras extranjeras y posteriormente con los gobiernos provinciales.

## **La conformación de la moderna industria tabacalera argentina entre 1930 y 1980**

Una parte importante de la historiografía argentina ubica a la década del '30 y a los efectos de la Gran Depresión en el país, como una etapa en la que actividad industrial experimentó una serie de transformaciones que la convirtieron en uno de los sectores de la economía nacional con mayor crecimiento (Belini 2021). La dificultad para mantener el acceso a los mercados europeos -sobre todo el mercado inglés- impactó en las exportaciones agropecuarias, que durante la primera mitad del siglo XX ocuparon el lugar más relevante en la economía argentina por su participación en el PBI y por el ingreso de divisas al Estado nacional (Rapoport 2020). En lo que refiere a las importaciones de bienes manufacturados desde el extranjero, estas dejaron de tener la fluidez de las décadas previas, razón por la que una parte importante de los bienes que se compraban en el exterior comenzaron a ser producidos en Argentina. Este proceso de sustitución de importaciones -con diversas

transformaciones de acuerdo al contexto político- fue continuado por los gobiernos nacionales de la segunda mitad del siglo XX hasta que el Golpe de Estado 1976 dio fin al proceso de desarrollo industrial (Belini y Rougier 2008).

En lo que refiere a la industria tabacalera argentina, identificamos dos etapas en donde tuvieron lugar cambios significativos debido al impacto en la dinámica de la industria y en la relación entre los sujetos que intervienen en ella. El primero se sitúa en la década del '30, es decir en los inicios del proceso sustitutivo de importaciones, y el segundo durante la década del '60 a partir de la extranjerización de las empresas argentinas de cigarrillos durante el gobierno de facto del Gral. Juan Carlos Onganía.

Las empresas argentinas de cigarrillos de mayor relevancia por su participación en el mercado fueron creadas a finales del siglo XIX y durante las dos primeras décadas de la siguiente centuria. Entre ellas podemos mencionar a las compañías Piccardo y Cia., Massalin y Celasco y Particulares<sup>2</sup> (Butera 2012). Hasta la década del '30 el principal negocio de las empresas argentinas consistió en la importación de marcas extranjeras para su comercialización en el mercado interno nacional. En lo que refiere a la producción argentina de tabaco, durante la primera mitad del siglo XX las variedades oscuras -en especial tabaco criollo- cultivadas en las provincias de Misiones y Corrientes representaban aproximadamente el 80% de la producción nacional y eran el principal componente de las marcas nacionales de cigarrillo (Girbal-Blacha 2007). Durante los años treinta, la elevación de los costos para la importación de marcas extranjeras de cigarrillos creó las condiciones para incrementar la participación de las marcas nacionales en el mercado argentino. El Estado nacional desempeñó un rol importante durante estos años ya que fomentó créditos flexibles para las empresas argentinas así como también para los productores rurales (Girbal-Blacha 2009).

Las políticas nacionales de estímulo al desarrollo industrial se prolongaron durante las décadas que siguieron a la Gran Depresión. Durante los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955) una parte central de la estrategia por parte del Estado nacional para el sector industrial fue el despliegue de políticas que buscaron ampliar el mercado interno a partir

---

<sup>2</sup> La otra empresa que tenía una participación importante en el mercado argentino era Compañía Nacional de Tabacos que pertenecía a la empresa inglesa British American Tobacco (Cox 2000).

de estimular el consumo (Sowter 2015). Mientras que a partir de la década del '60, el acento estuvo puesto en fomentar el ingreso de inversiones extranjeras para impulsar la producción de los bienes de capital que la economía argentina importaba para poder sostener el desarrollo industrial -y que al mismo tiempo implicaban una erogación de divisas importante para el Estado nacional (Rougier y Odisio 2011).

Las políticas económicas de los gobiernos que conformaron la dictadura militar autodenominada Revolución Argentina (1966-1972) tuvieron entre sus objetivos iniciales fomentar el ingreso de inversiones extranjeras (Jáuregui 2018), y fue durante la presidencia del Gral. Juan Carlos Onganía cuando las principales empresas nacionales pasaron a ser propiedad de empresas extranjeras. Entre 1967 y 1969 la norteamericana Philip Morris adquirió la empresa Massalin y Celasco SA y Reemstma Cigarettenfabriken GmbH de Alemania compró las firmas Imparciales y Particulares. La compañía estadounidense Liggett & Myers también ingresó al mercado argentino a partir de asociarse con la empresa argentina Piccardo (Shephred 1984). Finalmente en la administración de Jorge Rafael Videla y Martínez de Hoz (1976-1981) en la última Dictadura Militar, tuvieron lugar las fusiones de las empresas Compañía Nobleza de Tabacos -British American Tobacco- con Manufactura de Tabacos Piccardo y Cía. que dio origen a Nobleza Piccardo, y la compra por parte de Massalin y Celasco -Philip Morris- de las empresas Particulares e Imparciales de la que nació Massalin Particulares (Mahony 1992).

El proceso de extranjerización de las empresas tabacaleras argentinas otorgó a las compañías Nobleza Piccardo -propiedad de la inglesa British American Tobacco- y Massalin Particulares -propiedad de la estadounidense Philip Morris- el control de aproximadamente el 90% del mercado argentino del tabaco, que desde entonces adquirió características oligopólicas tanto desde la demanda de tabaco a los productores rurales como también desde la oferta de cigarrillos a los consumidores (Rossi 2022).

Si bien el Estado nacional no intervino de forma directa en la extranjerización de las empresas argentinas, quedan por indagar el impacto que pudieron tener en la administración de estas

empresas las políticas macroeconómicas de los programas de Krieger Vasena y Martínez de Hoz que incluyeron devaluaciones e incrementos de las tasas de interés. No obstante la política económica sí tuvo un impacto directo en la dinámica de la industria tabacalera fue

la creación del Fondo Especial del Tabaco (FET) en 1967. El FET era un subsidio estatal que se aplicaba al precio final del tabaco que los productores rurales vendían al sector industrial, y su financiamiento provenía de una alícuota<sup>3</sup> que se cargaba al precio de los cigarrillos que se comercializaban en Argentina. En el año 1972 entró en vigencia la ley 19800 que estableció ciertos criterios para su funcionamiento. Uno de ellos fue que al inicio de cada campaña agrícola, participarían en la fijación del precio final de cada tipo de tabaco de producción nacional, el sector industrial y los productores tabacaleros -representados por sus cámaras de representantes- así como también el Estado nacional<sup>4</sup>. Este sistema de fijación de precios por tipo de tabaco fue denominado de manera simple “patrón tipo”, y establecía además de una diferenciación entre tabaco claro, negro o criollo, una subdivisión en cada variedad de acuerdo al tamaño de la hoja, su aroma y el color y asignaba un precio a cada una. El Estado nacional cubría hasta el 40% del final -aunque hubo periodos en lo que este porcentaje fue mayor (Rossi 2021).

Parte de los objetivos que fundamentaban la creación del FET eran la necesidad de impulsar una modernización de las explotaciones tabacaleras y estimular la producción de variedades claras de tabaco (Consejo Federal de Inversiones 1990). Las empresas extranjeras que habían ingresado al mercado argentino comercializaban marcas de cigarrillos que tenían como principal componente de sus mezclas tabacos claros de los tipos Virginia y Burley. Debido que hasta la década del '60 la producción de variedades oscuras representaba más de la mitad de la producción nacional de tabaco, para las empresas extranjeras resultaba una necesidad incrementar la producción de variedades claras a los efectos de poder cubrir su demanda. El FET mejoró los precios finales del tabaco y especialmente el de los tipos Virginia y Burley<sup>5</sup> y a inicios de la década del '70 la producción de tabacos claros pasó a representar casi el 60% de la producción nacional (Rossi 2021). De esta manera las empresas extranjeras tuvieron resuelto el abastecimiento de su principal insumo a

---

<sup>3</sup> En los primeros años era un monto fijo de aproximadamente 5 pesos moneda nacional. En las décadas siguientes se estableció un porcentaje que no superó el 7%.

<sup>4</sup> Ley N°19800/72 Art. 9, 11 y 13.

<sup>5</sup> Para un análisis del precio del tabaco a partir de la implementación del FET ver Rossi (2022).

la vez que pagaban por este un costo menor dado que una parte del precio estaba subsidiado por el Estado nacional.

El FET además de ser una política económica dirigida a un sector en particular, se transformó también en un instrumento de negociación política por parte del gobierno nacional. Con el cambio en el tipo de tabaco demandado por la industria, las provincias de Salta y Jujuy fueron las que adquirieron importancia como los principales distritos tabacaleros de Argentina. En el caso de la provincia de Salta, una parte de los productores tabacaleros pudieron aprovechar estos cambios en el mercado argentino y a partir de un fortalecimiento económico se transformaron en sujetos relevantes dentro de la política provincial y nacional. Como ejemplo de esto último podemos mencionar el del Gral. Héctor D'Andrea, que era miembro de una de las principales familias salteñas dedicadas a la producción de tabaco y que ocupó el cargo de Gobernador Interventor de la Provincia de Salta designado la administración de Onganía entre 1967 y 1968 -es decir en los años en que se creó el FET (Rossi 2020).

El FET no tuvo grandes modificaciones entre las décadas del '70 y '80 e incluso sobrevivió a las políticas de desarticulación de la mayoría de subsidios a la industria que ejecutó la dictadura militar de 1976 (Rodríguez 2014). Fue recién en la década del '90 cuando tuvieron lugar intentos de modificación sustanciales e incluso de su eliminación. A continuación analizaremos esta etapa.

## **El Estado nacional y la industria tabacalera argentina durante la década de 1990**

En el año 1983 finalizó en la República Argentina el último gobierno militar que accedió al poder mediante un Golpe de Estado en 1976. Sin embargo, aun cuando se restituyó la plena vigencia de las instituciones republicanas y de la vida democrática, los problemas estructurales que la economía argentina había heredado de los gobiernos de la dictadura militar se agravaron en los siguientes años (Massano 2018). El principal de ellos era el problema del pago de la deuda externa que estaba unido a la necesidad y escasez de dólares en el Banco Central para poder hacer frente a los compromisos con los acreedores externos. Tanto durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) como en las de Carlos Menem y Fernando de la Rúa, parte de los ejes centrales de las políticas económicas fueron establecer acuerdos de renegociación de la deuda externa con los

diversos organismos internacionales de crédito y lograr canalizar desde la administración nacional la mayor cantidad de recursos disponibles para poder cumplir con los pagos establecidos (Basualdo 2013).

Cuando Carlos Menem fue electo Presidente de la Nación en el año 1989, inicialmente su plataforma política hacía aparentar en algunos aspectos una vuelta al clásico programa peronista de alianza con sectores de la burguesía industrial local y el movimiento obrero (Rapoport 2020). Ejemplo de esto fue que en los discursos de la campaña dos de las principales propuestas de gobierno fueron la necesidad de implementar una “revolución productiva” y una mejora en los ingresos de los trabajadores que el entonces candidato llamó “salariazó”. Sin embargo, a partir de 1991 y con Domingo Felipe Cavallo como Ministro de Economía, el proyecto inicial del gobierno cambió súbitamente. En el plano internacional el país adhirió al Plan Brady<sup>6</sup> para la reestructuración de su deuda externa (Kulfas y Schorr 2006) y, entre otras cuestiones, inició en Argentina un ciclo de privatizaciones de empresas públicas como parte de negociación con los acreedores externos -el gobierno habilitó el pago de parte del paquete accionario de algunas empresas estatales con títulos de la deuda externa argentina-. Bajo la gestión de Cavallo, el gobierno nacional impulsó una reforma estructural de la economía argentina que tuvo como puntos centrales las leyes de Reforma del Estado y el Plan de Convertibilidad. Este último equiparaba el valor del peso al dólar y restringía el circulante monetario a la disponibilidad de reservas internacionales disponibles en el Banco Central. Es decir que su sustentabilidad dependía del ingreso de divisas que eran obtenidas principalmente mediante el endeudamiento y venta de activos del Estado (Basualdo y Kulfas 2000).

Durante la presidencia de Fernando de la Rúa el ciclo de endeudamiento y las políticas de reformas del Estado nacional se mantuvieron. Para sostener los pagos de la deuda, en su gestión tuvieron lugar programas de ajuste fiscal que recortaron partidas presupuestarias a educación, salud y jubilaciones, se implementaron leyes de flexibilización del mercado laboral y se continuó con la privatización de empresas públicas (Rapoport 2020). A pesar de ello, en el año 2000 y en un último intento por sostener su programa económico, el presidente anunció el llamado “blindaje”, un acuerdo por el que el país asumía -con el aval del FMI- una deuda de aproximadamente cuarenta mil millones de dólares (Nahón

---

<sup>6</sup> El plan fue diagramado por el gobierno de los Estados Unidos.

2012). En el plano discursivo, el blindaje tenía como objetivo fortalecer las reservas argentinas para dar una imagen de solvencia y poder mantener abiertos los canales de acceso a los mercados de capitales externos. No obstante, en la práctica, operó como garantía de salida a los fondos de inversión que habían hecho su ingreso durante la década de 1990 y que sobre el final de la convertibilidad presionaban para irse del país (Nahón 2012). Finalmente, en 2001, la crisis social que atravesaba el país derivó en una crisis política y un levantamiento popular que obligó a de la Rúa a renunciar a la Presidencia de la Nación.

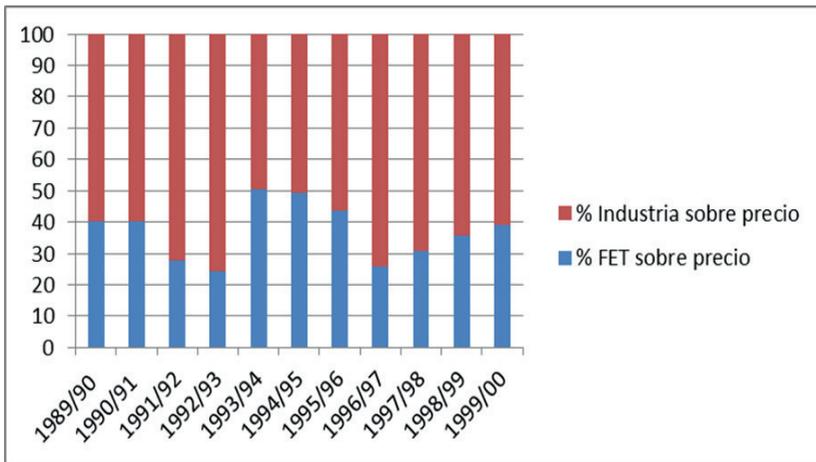
Entre 1983 a 2001, la industria tabacalera argentina en su conjunto tuvo una serie de modificaciones que estuvieron en relación con los cambios políticos y económicos de esos años. Las empresas Nobleza Piccardo -British American Tobacco- y Massalin Particulares -Philip Morris- siguieron manteniendo su posición dominante dentro del mercado tabacalero. En el siguiente apartado abordaremos con más detalles los cambios y beneficios que obtuvieron en sus negocios durante la década de 1990. En lo que refiere a la producción rural de tabaco, las provincias de Salta y Jujuy continuaron concentrando aproximadamente el 70% de la producción de las variedades claras, aunque la dinámica de las explotaciones tabacaleras no estuvo exenta de los cambios que tuvieron lugar en el agro argentino durante la década de 1990 (Fernández 2018), entre ellos el desplazamiento de numerosos pequeños productores. Como mencionamos al inicio del artículo, estos temas serán abordados en futuros trabajos debido a la complejidad de la temática y sobre todo para ajustarnos a los objetivos de este artículo.

El rol de Estado nacional dentro de industria fue uno de los cambios más importantes en relación con las décadas anteriores, y en especial durante los años de gobierno de Carlos Menem fue cuando se produjeron las principales modificaciones. Consideramos que el contexto de crisis y renegociación de deuda externa que atravesaron los diferentes gobiernos nacionales desde 1983 es parte de la explicación, ya que las diversas administraciones nacionales debieron recurrir a numerosas formas de ahorro interno para cumplir con los compromisos asumidos con los acreedores externos. En este contexto, la industria del tabaco tenía una serie de características que la hacían susceptible de cambios. En primer lugar, la producción de tabaco se destinaba casi en su totalidad al mercado interno, por lo que no era una actividad generadora de dólares para la economía nacional. En segundo lugar, y en estrecha relación a lo anterior,

la industria tabacalera era una actividad que en parte era sostenida por el Estado nacional mediante el FET que era subsidio nacional aplicado al precio final desde 1967 (Rossi 2022). Finalmente, tanto el FET como la carga impositiva sobre la comercialización de cigarrillos eran una fuente de ingresos para la administración nacional, además de formar parte de las transferencias de recursos desde el Estado nacional a las provincias.

En relación a la participación del Estado nacional en el precio final del tabaco, como se puede apreciar en el gráfico N°1, salvo los años 1993 a 1996 el aporte estatal no superó el 40% fijado por la ley 19800<sup>7</sup>. Incluso en algunos años estuvo muy por debajo de ese porcentaje.

**Gráfico N°1: Participación del sector industrial y el FET en el precio final del tabaco Virginia pagado a los productores tabacaleros (En porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1989 a 2000

Sobre la carga impositiva debemos mencionar que desde los años sesenta, en promedio, alrededor del 70% al 80% del precio final de un paquete de cigarrillo fueron impuestos nacionales. Durante la década

<sup>7</sup> Esta situación no fue igual durante la primera década de funcionamiento del FET. Para un análisis de la participación estatal en los años previos a la década del '90 se puede consultar Rossi (2021; 2022).

de 1990, las proporciones del precio final de un paquete de cigarrillos eran aproximadamente 80% impuestos nacionales -20% correspondía a impuestos al consumo en general y 60% eran impuestos específicos sobre el tabaco-, 7% FET y el resto correspondía al margen de rentabilidad de la empresas (Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras 2004).

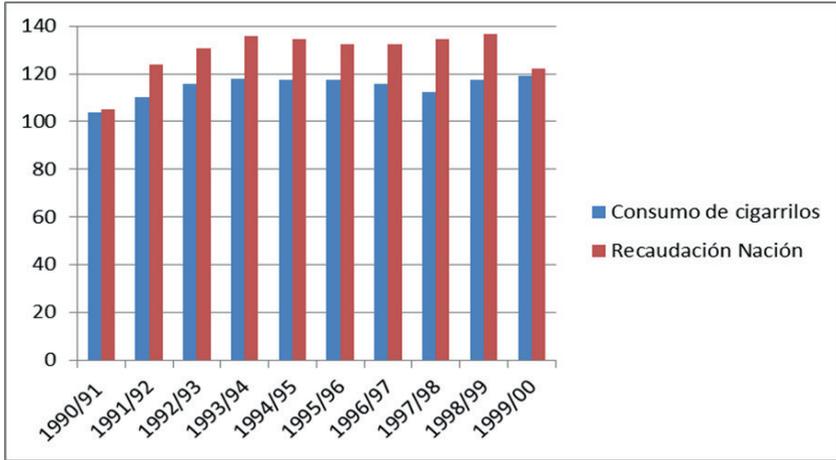
La recaudación por impuestos sobre el tabaco era una masa de recursos aparte en relación con la caja correspondiente al FET. El total de estos impuestos es coparticipable entre Nación y todas provincias de la Argentina de acuerdo a los criterios de reparto establecidos por las leyes de coparticipación en cada periodo de la historia del país<sup>8</sup>. A partir de las leyes N° 23548/88 (Coparticipación Federal) y N° 24674/96 (Impuestos Internos) se estableció una coparticipación de 56,66 para las provincias -con porcentaje fijos para cada Estado provincial- y el resto para el Estado Nacional. Así, por ejemplo, a la provincia de Salta le corresponde alrededor del 4% por impuestos al cigarrillo, más los ingresos que reciben sus productores tabacaleros por aportes en concepto de FET de acuerdo a la producción vendida a las empresas.

Como refleja el gráfico N°2, durante la década del '90, la recaudación de impuestos nacionales que gravaban al tabaco superó al consumo de cigarrillo que mantuvo una tendencia más bien constante. Entendemos que si no incrementó el número de consumidores pero si lo hizo la recaudación, esto se debió entre otros factores a que el gobierno nacional decidió elevar hasta el 21% el Impuesto al Valor Agregado que también alcanzaba a la comercialización de cigarrillos -con lo que la carga impositiva total sobre un paquete llegó a 80%.

---

<sup>8</sup> Hasta 1975 la división era aproximadamente 48,5% para el Estado nacional y el mismo porcentaje para las provincias, mientras que el 3% se destinaba a un Fondo de Desarrollo Regional. Del 48,5% destinado a las provincias, el 65% se distribuía de acuerdo a la población de cada una de ellas, 25% por brecha de desarrollo y 10% por dispersión de la población. A partir de 1975 los porcentajes se igualaron en 50% respectivamente, y se mantuvo para el caso de las provincias el criterio de la población. En 1984 la Coparticipación Federal de Impuestos dejó de fijarse por una ley específica para pasar a integrar la ley nacional de presupuestos, adquiriendo los impuestos coparticipables la figura de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (Orelogio 2013).

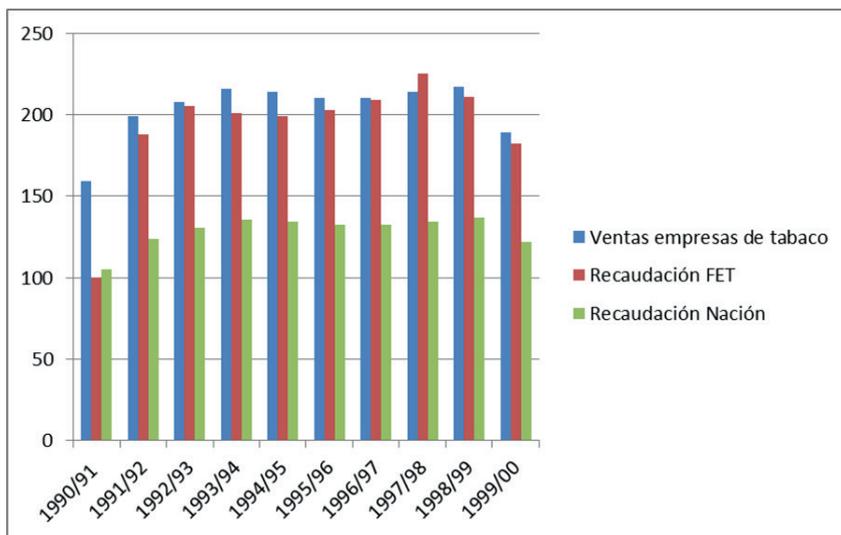
**Gráfico N°2: Comparación entre la evolución de la recaudación nacional de impuestos al tabaco y el consumo de cigarrillos (En porcentajes).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1990 a 2000 y estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación.

El siguiente gráfico (N°3) compara la evolución entre las ventas de las empresas tabacaleras, la recaudación nacional por impuestos al cigarrillo -descontando lo girado a las provincias- y la recaudación del FET. Si prestamos atención a la dinámica exhibida por las ventas de las empresas en relación a la recaudación, podemos pensar a simple vista que el incremento en la presión fiscal no las afectó en gran medida ya que se ubicaron por encima de esta. Sin embargo, en lo que refiere al fisco nacional, una vez descontados los giros de recursos correspondientes a todas las provincias en conceptos de coparticipación, la recaudación de impuestos crece menos que la recaudación del FET.

**Gráfico N°3: Comparación de la evolución de las ventas de las empresas tabacaleras, la recaudación nacional por impuestos al tabaco y el FET (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1990 a 2000 y estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación

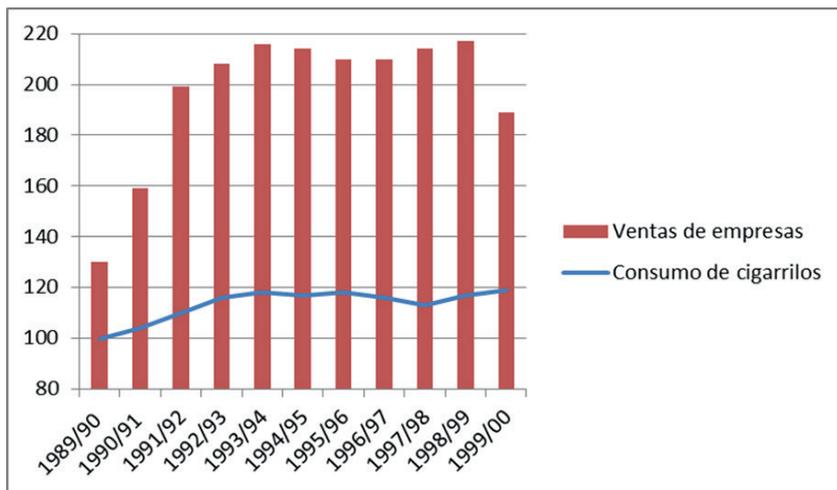
Durante la década de 1990 la necesidad de los gobiernos nacionales de reducir parte del gasto público para dirigirlo al pago de la deuda externa llevó a la implementación de programas de reducción del déficit fiscal. En la presidencia de Carlos Saúl Menem, el sistema de convertibilidad puesto en funcionamiento por el ministro Felipe Cavallo imposibilitó al gobierno nacional poder financiar el déficit fiscal por medio de la emisión monetaria, por lo tanto -además del endeudamiento- fue necesario incrementar la recaudación impositiva a partir de gravar actividades como el consumo -entre ellas el de cigarrillos. No obstante, a pesar que la presión tributaria sobre un paquete de cigarrillos llegó al 80%, el gráfico anterior nos muestra que la recaudación del Estado nacional no tuvo una tendencia similar a la de las ventas de las empresas. Lo contrario sucedió con la recaudación del FET, que como veremos

en los siguientes apartados, se transformó desde entonces en una de las cajas que el gobierno buscó apropiarse para poder financiarse. Primero analizaremos la relación de los gobiernos nacionales con las empresas extranjeras y la aplicación políticas que entendemos nos pueden ayudar a comprender por qué la dinámica que exhiben las ventas de las empresas no parece verse muy afectada por el aumento de la carga impositiva.

### **Los gobiernos nacionales y las empresas tabacaleras extranjeras durante la década de 1990**

Como podemos observar en el gráfico N°4, entre 1989 al 2000 existió un estancamiento en el consumo de cigarrillos en Argentina que sin embargo contrasta con los niveles estimativos de ventas de las empresas tabacaleras. Consideramos que parte de la explicación a este fenómeno se debió a una conjunción de factores económicos y políticos, ya que la posición dominante que las compañías extranjeras de tabaco tenían en el mercado argentino les fue favorable al momento de negociar ciertas medidas con el gobierno nacional. Entendemos que fueron principalmente tres decisiones políticas las que permitieron que las ventas de las empresas no fuesen severamente afectadas a pesar de la contracción en el consumo. Ellas fueron: los cambios en las condiciones de compra del tabaco a los productores rurales, el desmantelamiento de la producción nacional de semillas de tabaco y la derogación de una ley que regulaba la publicidad de cigarrillos.

**Gráfico N°4: Comparación entre la evolución de las ventas de las empresas tabacaleras extranjeras y el consumo de cigarrillos en Argentina de 1989 a 2000 (En porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1990 a 2000 y estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación

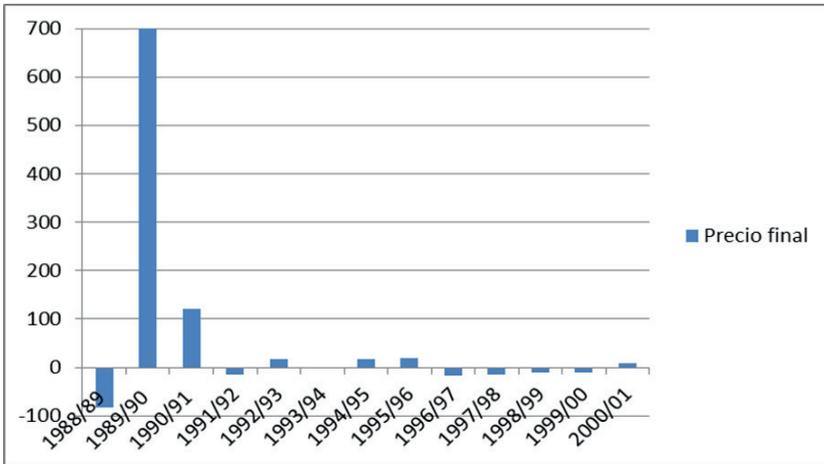
Lo primero que debemos mencionar es que las primeras decisiones del gobierno nacional de Menem hacia la industria tabacalera no estuvieron en línea con los intereses de las empresas. Por el contrario, más bien beneficiaban a los productores tabacaleros y a los consumidores de cigarrillos. En 1991 Felipe Solá -Subsecretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación- anunció que el gobierno nacional había decidido unilateralmente aumentar el precio del tabaco, es decir sin la intervención del sector industrial y los productores rurales tal como establecía la Ley 19800. Esta medida despertó el rechazo sobre todo de las empresas extranjeras, que inmediatamente solicitaron un aumento en el precio de los cigarrillos para compensar el incremento del tabaco pagado al productor tabacalero pero que el gobierno nacional no autorizó<sup>9</sup>. Felipe Solá defendió la medida del incremento en el precio del tabaco

<sup>9</sup> Archivo y Biblioteca Histórico de Salta (AyBHS) - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, sábado 12 de enero de 1991.

con el argumento de que “el mercado del tabaco es de alta sensibilidad y merece en el mundo entero protecciones especiales hacia el productor, habida cuenta de la desmesurada concentración de la demanda”<sup>10</sup>. Desde el punto de vista de la idea inicial del gobierno nacional, las palabras del subsecretario Solá se ajustaban a las propuestas de campaña electoral en las que el Estado parecía recuperar su rol de impulsor del mercado interno.

Sin embargo el nombramiento de Domingo Felipe Cavallo al frente del Ministerio de Economía cambió el programa de gobierno y afectó también a la industria del tabaco. En primer lugar, como lo muestra el gráfico N°5, el precio final del tabaco luego del incremento inicial se mantuvo igual durante toda la década de 1990.

**Gráfico N°5: Evolución de la tasa de variación del precio final del tabaco tipo Virginia pagado a los productores tabacaleros salteños de 1988 a 2001 (precio en dólares ajustado al tipo de cambio real)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1989 a 2000

En segundo lugar, la industria tabacalera también formó parte de las reformas económicas encaradas por el ministro Domingo Felipe

<sup>10</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, sábado 12 de enero de 1991.

Cavallo. Los Decretos Nacionales de Desregulación Económica N° 2284 y N° 2488, modificaron las formas de distribución de los recursos del FET en favor del Estado nacional<sup>11</sup> y los criterios de fijación del precio final del tabaco. Lo primero implicaba que el FET se convertía en una caja sujeta al manejo discrecional del gobierno. Sobre esta cuestión nos detendremos en el siguiente apartado. Mientras que el artículo N° 7 del Decreto Nacional N° 2488<sup>12</sup> al dejar sin efecto los artículos relacionados al establecimiento del Patrón Tipo de tabaco de la Ley Nacional N° 19800, consolidaba el cambio en la orientación económica del gobierno, ya que de una decisión inicial de mejorar los precios a favor del sector rural se sancionaba una desregulación de la producción de tabaco que un mercado concentrado como el argentino beneficiaba sobre todo a las empresas extranjeras.

Como explicamos previamente en unos de los apartados, el precio del tabaco se establecía a partir de una negociación entre el sector industrial y los productores tabacaleros en donde se fijaba como referencia un patrón de hoja en particular. En su elección se tenía en cuenta color, aroma, tamaño y una serie de cuestiones técnicas más. Sin embargo en la decisión final, de acuerdo a lo estipulado por la Ley N° 19800, el Estado nacional era quien regulaba a partir de sus propios organismos el patrón final. La eliminación de esta medida era una suerte de concesión a las empresas tabacaleras, ya que a partir de entonces, estas podían determinar libremente y de acuerdo a criterios propios el tipo de hoja que se tomaría como referencia. Esto les daba vía libre para poder imponer los tipos de semillas que debían emplear los productores tabacaleros, bajo qué condiciones técnicas realizar la producción, y también influir decididamente en la determinación del precio.

La desregulación del sistema de establecimiento de un patrón de referencia de hoja de tabaco se modificó nuevamente en 1994 y el Estado nacional volvió a asumir el rol de fijar los patrones tipo de tabaco para su comercialización. Entendemos que en este cambio incidió la necesidad de hacer concesiones a los gobiernos provinciales en busca de lograr la adhesión de los congresales constituyentes de las provincias tabacaleras

---

<sup>11</sup> Poder Ejecutivo Nacional. Decreto Nacional N° 2284/91 - Desregulación Económica. Artículo N° 67.

<sup>12</sup> Poder Ejecutivo Nacional. Decreto Nacional N° 248/91 - Desregulación Económica. Artículo N° 7 “Déjense sin efecto los artículos 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley N° 19.800, sus modificatorios y complementarios”.

para la reforma constitucional de 1994, ya que previamente, en 1993, el gobierno nacional mediante la Ley N° 24291 restableció la plena vigencia de la Ley N° 19800 sobre todo en lo relacionado a la distribución del dinero del FET a los productores de tabaco<sup>13</sup>.

A pesar del restablecimiento del sistema de Patrón Tipo, la Resolución N° 1102/94 de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación estableció 48 tipos diferentes de hojas de tabaco. En la práctica, esta medida suponía que para muchos productores de tabaco sería muy difícil poder acceder a los precios más altos por el monto de las inversiones que requerían la producción para obtener la mejor calidad de las hojas. Por el contrario, las empresas extranjeras tenían la posibilidad de reducir costos, ya que al existir mayor cantidad de tipos de tabaco, se fragmentaba más la oferta y aumentaba su dominio sobre el mercado. En segundo término, podían fijar límites de compra -una suerte de cupo- para cada tipo de tabaco y comprar en cada una de las provincias productoras un tipo diferente de tabaco aunque fuesen de la misma variedad<sup>14</sup>.

La modificación en los criterios de selección de la hoja de tabaco fue el paso previo que abonó el terreno a la desestructuración de la investigación y producción de semilla de tabaco de patente nacional. Si bien las empresas extranjeras tuvieron desde finales del siglo XIX un rol importante en la producción de semillas de tabaco a nivel mundial, durante la primera mitad del siglo XX el Estado nacional también participó -en ocasiones asociado a empresas norteamericanas- en el desarrollo de semillas locales (Rodríguez 2014). Este protagonismo estatal significó que hasta la década del '80 algunas variedades de semillas nacionales de tabaco producidas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) cubrieran una parte significativa de la superficie sembrada en provincias tabacaleras como Salta (Giménez 2004). Sin embargo la investigación y participación estatal en el mercado de semillas llegó a su fin casi de forma conjunta con la resolución ministerial que cambiaba los criterios de selección de la hoja de tabaco para su venta. Es decir que como parte del programa de desregulación de la economía argentina, el Estado

---

<sup>13</sup> Cámara de Senadores y Diputados de la Nación. Ley N° 24.291/93. Artículo 1°.

<sup>14</sup> Así, por ejemplo, aunque la producción de tabaco de las provincias de Salta y Jujuy era principalmente de la variedad Virginia, el tipo de tabaco -es decir la calidad- que las empresas compraban no era la misma en cada provincia.

nacional dejó también exclusivamente en manos privadas la producción de semillas de tabaco.

A partir del año 1994 los programas de investigación del INTA dedicados a la producción de tabaco dejaron de lado el desarrollo de semillas nacionales para enfocarse solamente en el asesoramiento de prácticas agrícolas a los productores tabacaleros (Rodríguez 2014). El mercado de semillas quedó entonces en manos de empresas extranjeras en su mayoría vinculadas a las compañías tabacaleras que operaban en el país. A modo de ejemplo podemos mencionar a Profingen y F.W. Rickard Seeds Inc. en las que participaba como socio mayoritario el grupo dueño<sup>15</sup> de la empresa Philip Morris, Cross Creek Seed (Estados Unidos) y Gold Leaf Seed (Estados Unidos).

Finalmente la otra medida política de la que las empresas tabacaleras extranjeras resultaron beneficiadas fue el veto presidencial a la llamada Ley Neri, que establecía restricciones a la publicidad de cigarrillos así como la prohibición de fumar en los lugares públicos. La ley fue impulsada en 1990 por Aldo Neri -ex Ministro de Salud y Bienestar Social, durante el gobierno de Raúl Alfonsín- y ese año tuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación y dos años después fue aprobada por la Cámara de Senadores de la Nación. El contexto internacional que dio origen a la norma fueron los juicios que la industria del tabaco afrontó a nivel mundial durante la década de 1990, con motivo de los mayores avances en los estudios científicos que ligaban el consumo de cigarrillos al cáncer de pulmón (Sabrié 2005).

A partir de la sanción de la ley se desarrolló un intenso lobby por parte de las tabacaleras para lograr el veto del presidente Carlos Menem, que en ese entonces se encontraba de gira por Europa. Una parte de la campaña encarada por las empresas tabacaleras fue hacer foco en la importancia económica que la producción de tabaco tenía en las provincias del norte argentino. En esta misma línea los gobernadores de Salta, Jujuy y Corrientes, enviaron cartas al Presidente Carlos Menem explicándoles que la aplicación de la Ley Neri afectaría sensiblemente sus ingresos fiscales y aumentaría los niveles de pobreza y desocupación.

Otra serie de contactos importantes en favor de las compañías tabacaleras fueron entre los embajadores de EEUU, Gran Bretaña y

---

<sup>15</sup> Desde principios de la década del 2000 a partir de una reorganización y expansión de sus negocios su denominación es Grupo Altria.

Alemania con los ministros Domingo Cavallo y Guido Di Tella -Ministro de Relaciones Exteriores. El objetivo de estas misiones diplomáticas era comunicarles a estos miembros del gabinete nacional el malestar de sus respectivos países por la aprobación de la ley, al mismo tiempo que sugerían el veto presidencial<sup>16</sup>. También se ejerció presión en ocasión de una reunión de Menem con James Baker -por entonces Secretario del Tesoro norteamericano- para negociar aspectos de la deuda externa. En noviembre de 1991 el presidente Carlos Menem tenía previsto una misión diplomática a los EEUU con el fin de abrir una línea de financiamiento para el país por intermedio del Tesoro de los Estado Unidos. En la mesa de negociación de ayuda financiera a la Argentina se puso sobre la mesa como uno de los puntos a tratar la situación de las tabacaleras norteamericanas con intereses en el país y el posible impacto de la Ley Neri en sus negocios<sup>17</sup>.

Finalmente en el año 1992 el presidente Menem vetó la ley mediante el Decreto Nacional 1854/92. Seis años después y en el marco de una visita oficial al Reino Unido, la compañía Nobleza-Piccardo (British American Tobacco) lanzó una edición limitada de cigarrillos con la marca “Presidente de la Nación Argentina”. Estos tenían impresos en su etiqueta la imagen de la Casa Rosada y en cada cigarrillo se imprimió el Escudo Nacional.

Durante la década del '90 la posición de privilegio que las empresas tabacaleras tenían en el mercado argentino fue un factor clave que les permitió construir puentes de negociación con los gobiernos nacionales para lograr medidas favorables a sus negocios. De esta manera, aunque el consumo de tabaco disminuyó, las empresas extranjeras pudieron compensar esta cuestión a partir de poder abaratar parte de sus costos de compra del tabaco con los cambios en el sistema de patrón tipo, al mismo tiempo pudieron expandir parte de su negocio a la venta de semillas de tabaco a partir del fin de la producción nacional de semillas, y finalmente con el veto presidencial del presidente Menem pudieron impedir la regulación a la publicidad que establecía la llamada Ley Neri.

---

<sup>16</sup> <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/glkn0198> (última visita 10 de julio de 2022).

<sup>17</sup> <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/glkn0198> (última visita 10 de julio de 2022).

## **La administración de los recursos de FET como instrumento de negociación entre el Estado nacional y las provincias tabacaleras**

Dentro del marco de las medidas de Reforma del Estado y desregulación económica que impulsó el ministro Domingo Felipe Cavallo, una de las partidas presupuestarias que el Poder Ejecutivo Nacional afectó para financiar al gobierno fue el FET. Los fondos del FET constituían una caja codiciada por el gobierno nacional ya que sus recursos no provenían de un aumento directo del gasto público. Lo que realizó el gobierno nacional en octubre de 1991 fue pasar a Renta Generales (de la Nación) los fondos del FET. En otras palabras, mediante un paso de manos, la administración nacional se apropió de los recursos destinados a los productores de tabaco.

Posteriormente, en diciembre de 1991 el gobierno nacional resolvió unilateralmente la distribución del dinero del FET de acuerdo a los siguientes porcentajes: un 46% para los productores de acuerdo al valor de producción de cada provincia productora, 20% a planes de inversión productiva enfocados a los pequeños productores, y el 34% restante a Renta Generales de la Nación<sup>18</sup>. De esta manera, de la masa total de recursos del FET, solo la mitad iría de manera directa a las manos de los productores tabacaleros manteniendo el criterio de subsidiar el precio de venta del tabaco.

Estas modificaciones en la distribución del dinero del FET significaban que la Ley Nacional del Tabaco N° 19800 dejaba de tener plena vigencia, ya que incluso en los decretos y resoluciones administrativas nacionales de 1991 a 1993 cuando se hacía referencia a la distribución de los fondos del FET se los mencionaban como “Partida presupuestaria jurisdicción 5000 - programa 36. Transferencias a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos corrientes”<sup>19</sup>. Es decir, la recaudación del 7% sobre cada paquete de cigarrillo continuaba vigente, lo que cambiaba era, por un lado la denominación de Fondo Especial del Tabaco, y por otro la forma de distribuir el dinero del FET que establecía la Ley N° 19800. La modificación del nombre no era algo aleatorio, sino

---

<sup>18</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Ambiente de la Nación - Resolución N° 272/91

<sup>19</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Tabaco. Resolución 133/93. Prorrógase la fecha para la presentación de Planes del ex-Fondo Especial del Tabaco.

que significaba que la recaudación del 7% sobre los cigarrillos ya no tenía como finalidad principal el estímulo de la producción rural, sino que una parte -el 34%- sería empleada para financiar los gastos corrientes del gobierno. La decisión del gobierno de la Provincia de Salta ante los cambios en la distribución de los fondos del FET fue que lo que le correspondía a la provincia de Salta de ese 34% en concepto de coparticipación federal, en su totalidad fuese destinado a subsidiar el precio del tabaco que recibían los productores<sup>20</sup>.

Entre los años 1993 y 1994 tuvieron lugar por lo menos otras tres decisiones por parte del gobierno nacional que afectaron de manera directa la distribución de los recursos del FET. El contexto político que habilitó la negociación entre el gobierno nacional con los gobiernos de las provincias tabacaleras fue la Reforma Constitucional de 1994 que consolidó las reformas del Estado realizadas previamente por decreto y que posibilitó también la reelección presidencial. A pesar que el peronismo estaba a cargo del Poder Ejecutivo Nacional y gobernaba en la mayor parte de las provincias argentinas, aun así el gobierno nacional debía de negociar los votos y el apoyo de los Congresales Constituyentes.

En el caso de las provincias tabacaleras, las resoluciones administrativas nacionales que afectaban a la producción de tabaco fueron de alguna manera motivo de negociación. Es así que entendemos que la sanción de la Ley Nacional N° 24291 en diciembre de 1993 se puede comprender como una parte del proceso de negociación entre el gobierno nacional y las provincias tabacaleras. La Ley N° 24291 restituyó la plena vigencia de la Ley N° 19800<sup>21</sup>, lo que significó que los criterios de distribución del dinero del FET introducidos por la Resolución 272/91 quedaron sin efectos, pero lo más importante para los productores tabacaleros era que se restituía al FET su nombre y función principal de financiar al sector rural<sup>22</sup>.

El político salteño Juan Carlos Romero fue uno de los diputados nacionales -y Congresal Constituyente- que participó de manera activa en la defensa por mantener la distribución de los recursos del FET tal como

---

<sup>20</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, diciembre de 1991.

<sup>21</sup> Cámara de Senadores y Diputados de la Nación. Ley N° 24.291/93. "Artículo 1º: Restablécese la vigencia de la ley N° 19.800, con las modificaciones introducidas por las leyes 20.132, 20.678, 21.140, 22.517, 22.867, 23.074 y 23.684, exclusivamente".

<sup>22</sup> Cámara de Senadores y Diputados de la Nación. Ley N° 24.291/93. Artículo 3º.

lo establecía la ley 19800. Incluso ya como Gobernador de la Provincia de Salta -fue electo en 1995- desempeñó un rol importante como intermediario entre los intereses de los productores tabacaleros salteños y el gobierno nacional. En 1997 con motivo de elevación de la Ley Nacional de Presupuesto su figura volvió a cobrar protagonismo. El gobierno nacional había propuesto destinar un porcentaje de la recaudación del FET para cubrir los gastos del Programa Social Agropecuario. Es decir que con el dinero destinado exclusivamente a la producción de tabaco se pretendía solventar programas para otras producciones rurales. Los gobernadores de las provincias tabacaleras negociaron con el gobierno la no implementación de esta medida y finalmente la administración nacional dio marcha atrás con la iniciativa. A cambio, los legisladores nacionales de la provincia de Salta aprobaron el Presupuesto Nacional que incluía recortes en educación, salud y seguridad social<sup>23</sup>.

Finalmente durante la Presidencia de Fernando de la Rúa, las necesidades de su gobierno de mantener el programa de Convertibilidad del peso y de negociar un nuevo plan de endeudamiento -el llamado blindaje- requerían de la aplicación de recortes presupuestarios que volvieron a poner en la mesa de negociación los recursos del FET. En el proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2001 el gobierno nacional decidió tomar todos los recursos de los que disponía para poder financiar el funcionamiento del Estado. Una de las cajas que el Ministro de Economía José Luis Machinea destinó a Rentas Nacionales fue nuevamente el FET, y a partir de esta decisión, una parte significativa de los fondos correspondientes al pago de los productores tabacaleros fueron afectados a gastos corrientes del Estado nacional<sup>24</sup>. Sin embargo el gobierno de la Alianza tenía que afrontar el problema de que necesitaba los votos del peronismo en el Congreso Nacional para poder aplicar los ajustes necesarios que los organismos internacionales exigían para hacer efectivo los préstamos, y por lo tanto estaba obligado a negociar con los gobiernos justicialistas de cada provincia -en la Cámara de Senadores el peronismo tenía mayoría- el apoyo al endeudamiento.

En las primeras semanas de diciembre del año 2000, el Senado de la Nación a partir de la iniciativa del bloque justicialista dejó sin efecto el recorte sobre los fondos FET que había decidido el gobierno nacional en

---

<sup>23</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, diciembre de 1997.

<sup>24</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 1 de diciembre de 2000.

la Ley del Presupuesto Nacional. A su vez se incorporaban artículos sobre el mismo tema, que especificaban que si la recaudación del FET para el siguiente año era lo suficiente como para cubrir todos los pagos a los productores de tabaco y el financiamiento de los planes de inversión, aun así el excedente de caja se debía repartir entre las provincias tabacaleras<sup>25</sup>.

A pesar que el Presidente Fernando de la Rúa vetó en la Ley de Presupuesto Nacional los artículos referentes a jubilaciones y sueldos del Estado, no sucedió lo mismo con las modificaciones sobre el FET<sup>26</sup>. Es decir que la apropiación de parte de los recursos del FET que el gobierno nacional había dispuesto originariamente para financiar los gastos corrientes del Estado quedó sin efecto. A cambio de ello, los legisladores nacionales salteños nuevamente levantaron la mano para aprobar el Presupuesto Nacional con recortes en todas las áreas sociales, y de esta manera el gobierno nacional pudo endeudar al Estado por cuarenta mil millones de dólares<sup>27</sup>.

Si bien el gobierno celebró como una buena noticia que Argentina tomara una deuda cercana al 10% de su PBI, el blindaje no paró la salida de dólares de la economía del país (Forcinito y Tollón Estarelles 2009) y un año después, los desembolsos hechos por los organismos internacionales de crédito resultaron insuficientes para el ritmo que mantenía la fuga de divisas del sistema financiero nacional (Kulfas y Schorr 2006). Ante la imposibilidad de frenar esta salida de recursos de la economía nacional, el presidente Fernando de la Rúa decidió para marzo de 2001 cambios en el gabinete económico.

Cuando Ricardo López Murphy asumió como nuevo Ministro de Economía pretendió profundizar las políticas de ajustes a partir de recortes presupuestarios sobre toda la administración nacional y principalmente sobre las áreas sociales -con especial énfasis en la educación universitaria. Parte del dinero que se quitó a las universidades nacionales, en teoría se iba a compensar con la supresión de los subsidios a las naftas y combustibles en la Patagonia, pero también con los fondos del FET.

Ante una nueva decisión que volvía a afectar al FET, el gobierno provincial salteño inició reclamos ante la administración nacional. El

---

<sup>25</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, domingo 31 de diciembre de 2000.

<sup>26</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, domingo 31 de diciembre de 2000.

<sup>27</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 8 de diciembre de 2000 y sábado 9 de diciembre de 2000.

Poder Ejecutivo provincial envió cartas a Jefatura de Gabinete de la Nación en las cuales remarcó la importancia que el tabaco tenía para la economía salteña, y que por lo tanto afectar el FET a finalidades diferentes para las que fue creado sería un gran error<sup>28</sup>. El Diputado Nacional salteño Marcelo López Arias -pertenece al sector político del Gobernador Romero- explicó que si el gobierno nacional no daba marcha atrás, la estrategia de la provincia sería primero recurrir a la justicia, y en segundo lugar avanzar en una reforma tributaria que garantice la imposibilidad por parte del Estado nacional de modificar la distribución de los recursos del FET a su favor<sup>29</sup>.

Los productores tabacaleros salteños realizaron una marcha de tractores en la provincia como respuesta a los recortes en el FET. Sin embargo fueron las movilizaciones de los estudiantes universitarios las que socavaron el margen de maniobra del ministro Ricardo López Murphy que tuvo que dejar su puesto en el gabinete nacional tan solo quince días después de haber asumido. En su reemplazo el Presidente Fernando de la Rúa convocó a Domingo Felipe Cavallo, que como una forma de descomprimir el conflicto con las provincias tabacaleras dejó sin efecto los cambios en la administración de los recursos en el FET.

## **Conclusión**

La recopilación y análisis de las principales medidas legislativas dirigidas a la industria tabacalera argentina, nos permitió constatar que las transformaciones que tuvieron lugar en ella durante la década de '90 formaron parte de la etapa de reformas del Estado y cambios en la administración de los recursos nacionales del país.

El rol del Estado nacional en la industria del tabaco se redimensionó a partir de la aplicación de políticas como las modificaciones en el sistema de patrón tipo y el fin de la producción nacional de semillas de patente nacional. Consideramos que estas decisiones tomadas por los gobiernos nacionales, nos ayudan a explicar en parte, el hecho de que las dinámicas exhibidas por las ventas de las empresas tabacaleras no se vieran del todo afectadas a pesar del estancamiento en el consumo de cigarrillos y el incremento de la carga fiscal por parte del Estado nacional. La disolución

---

<sup>28</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 16 de marzo de 2001.

<sup>29</sup> AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 16 de marzo de 2001.

de los programas de producción de semillas nacionales de tabaco les abrió a las empresas extranjeras la posibilidad de incrementar su participación en ese mercado, los cambios en el sistema de patrón tipo les permitió abaratar parte de sus costos y finalmente el veto de la ley que regulaba la publicidad de cigarrillos también fue importante dado el impacto que pudiera haber tenido en las ventas de sus principales marcas de cigarrillos.

Los cambios en la administración de los recursos del FET llevados adelante por el Estado nacional los pudimos explicar por la necesidad de los gobiernos nacionales de disponer de fondos para financiar parte del gasto público en el contexto de los programas de ajuste fiscal. Pero además, a partir de indagar en las leyes de reasignación de los fondos del FET, pudimos aproximarnos en parte a la dinámica que adquirió la negociación política de los gobiernos nacionales con los gobiernos de las provincias en donde la producción de tabaco era una actividad económica relevante. Entendemos que además de los aspectos estrictamente económicos, el destino de los fondos del FET, permitió a las gestiones presidenciales tanto de Menem como de la Rúa, construir por momentos consensos políticos internos que se tradujeron en votos de los representantes de las provincias tabacaleras en las cámaras legislativas nacionales para la aprobación de las leyes necesarias para sostener el ciclo de reformas y endeudamiento del Estado nacional.

## Referencias Bibliográficas

Agüero, O. 2014. «Las políticas públicas y la cuestión tabacalera en argentina». *Revista Científica “Visión de Futuro”*. Volumen 18, n° 1: 157-176. Acceso el 10 de julio 2022. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-87082014000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082014000100005&lng=es&nrm=iso)

Aparicio, S. 2009. «Trabajo y relaciones de trabajo en la producción tabacalera empresarial». *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. N° 30: 17-44. Acceso el 10 de julio 2022 <https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA30-03.pdf>

Basualdo, E. 2013. *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Basualdo, E., Kulfas, M. 2000. «Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina». *Realidad Económica*. N° 173.

Belini, C. 2021. « La Gran Depresión, las políticas económicas y el crecimiento de la industria argentina durante la década 1930 ». En *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina (1930-2001)*, compilado por Jáuregui, Anibal y Belini, Claudio, 21-65. Buenos Aires: Teseo.

Belini, C., Rougier M. 2008. *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Bertoni, L. 1995. «El complejo tabacalero y la intervención estatal». *Agroindustrias del noroeste y el papel de los actores sociales*, coordinado por Giarraca, Norma, 45-68. La Colmena.

Butera, A. 2012. *Pioneros del tabaco. Los fabricantes de cigarrillos en la Argentina, 1880-1920*. Bariloche: Cámara Argentina del Libro.

Castellani, A. G. 2007. «Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989». *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*. N° 21-22: 17-53. Acceso el 10 de julio 2022 <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHn21-22a02/1675>

CEPAL. 1986. *Las empresas transnacionales en Argentina*. Estudios e Informes de la CEPAL.

Chávez, D. 2010. «La demanda de mano de obra en tabaco Virginia, provincias de Salta y Jujuy». En *Estudio sobre la demanda de*

*trabajo en el agro argentino*, dirigido por Neiman, Guillermo, 157-172. Buenos Aires: Ciccus.

Consejo Federal de Inversiones. 1990. *Estudio Sobre el Tabaco en la Región Noroeste Argentina*. Primer Informe Parcial.

Cox, H. 2000. *The Global Cigarette: Origins and Evolution of British American Tobacco, 1880-1945*. Oxford-U.K: Oxford University Press.

Fernández, D. 2018. *El desierto verde. Sobre el proceso de concentración en la agricultura pampeana*. Buenos Aires. Imago Mundi.

Forcinito, K., Tolón Estarelles, G. 2009. *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008. 25 años de economía argentina*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional- Universidad Nacional de General Sarmiento.

García, A. 2010. «Dilemas de la regulación pública en el sector tabacalero de Argentina y Brasil. Un estudio sobre el FET y el PRONAF». *Pampa*. Nº 6: 31-49. Acceso el 10 de julio 2022 <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-02082010000100009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082010000100009&lng=es&nrm=iso)>

Giménez, M. 2004. *Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la provincia de Salta. Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo*. Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Avanzados.

Girbal-Blacha, N. 2007. «Estado y regulación económica en el Norte argentino. El tabaco en la década de 1930». *Revista Historia Agraria*. Nº 41: 83-105. Acceso 10 de julio de 2022 [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/161795/2007%2c\\_41%2c\\_83-105.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/161795/2007%2c_41%2c_83-105.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Girbal-Blacha, N. 2008. «“Justicia fiscal” o “inconvenientes del empirismo”: una cuestión de privilegio -industriales y productores tabacaleros en la Argentina, 1920-1960». *Estudios Ibero-Americanos*. V. 34. Nº 2. DOI: <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2008.2.4504>

Girbal-Blacha, N. 2009. «Poder político y acción privada en el agro argentino. La industria tabacalera (1900-1950)». *Estudios Avanzados II*. Acceso el 10 de julio de 2022 <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/473/452>

Gras, C. 1998. «Transformaciones de la agroindustria tabacalera». *Comercio Exterior*. 731-738.

Izurieta, G. 2009. *La economía regional del tabaco en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado.

Jáuregui, A. 2018. «Planificación económica y autoritarismo en la “Revolución Argentina” (1966-1971)». *Quinto Sol*. Vol. 22. N° 1: Pp. 1-28. Doi: <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v22i1.1840>

Kulfas, M., Schorr, M. 2006. «Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación». *Realidad Económica*. N° 198.

Lluch A., Lanciotti, N. 2018. «Las empresas extranjeras durante la industrialización dirigida por el Estado: el auge industrial». En *Las empresas extranjeras en Argentina desde el siglo XIX al siglo XXI*, editado por Lanciotti, Norma y Lluch Andrea, 69-92. Buenos Aires: Imago Mundi.

Mahony, M. 1992. «Transnational Tobacco Companies and Latin America»). Paper accepted for presentation at the Conference of the Latin America Studies. Los Ángeles CA.

Massano, J. P. 2018. «“El “Plan Austral” y el avance del “consenso del ajuste) durante la transición democrática». *Sociohistórica*. N°42. Doi: [doi.org/10.24215/18521606e062](https://doi.org/10.24215/18521606e062)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 2011. *Impacto regional del convenio marco para el control del tabaco. 1a ed.* Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Nahón, C. 2010. «Transformaciones económicas en la década del noventa en la Argentina: la consolidación de la valorización financiera». En *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, editado por Arceo, Nicolás y Socolovsky, Yamile, 108-149. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Capacitación-CONADU.

Orelogio, G. E. 2013. *Coparticipación federal de impuestos en la República Argentina. Una comparación con el sistema español*. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas.

Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras. 2004. Caracterización del sector tabacalero argentino. 2º Encuentro de proveedores de insumos para el tabaco. SAGPyA.

Rapoport, M. 2020. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica.

Rodríguez, M. 2014. «Desarrollo del capitalismo en la provincia de Salta: la conformación del Complejo Agroindustrial Tabacalero en la

segunda mitad del siglo XX ». Tesis de Doctorado - CEA. Universidad Nacional de Córdoba.

Rossi, H. A. 2022. «La política económica de Krieger Vasena y su rol en el ingreso de las empresas tabacaleras extranjeras en la economía argentina (1967-1969)». *América Latina en la Historia Económica*. 29(3). 1-23. DOI: 10.18232/20073496.1286

Rossi, H. A. 2021. «La industria tabacalera argentina entre la “apuesta eufórica al capital extranjero” y la “apuesta silenciosa al capital local”. Concentración, extranjerización y límites al desarrollo de una industria local». En *Quiñonez, Mercedes (Coord.) Representaciones en la construcción de la desigualdad: Estado, educación y pobreza en contexto de crisis: Documento de trabajo n° 2* (pp.9-28). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-CONICET. ISBN 978-987-46978-6-8

Rossi, H. A. 2020. «Corporaciones rurales en la provincia de Salta y la integración de la elite provincial en la “Revolución Argentina». *Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural de la Universidad Nacional de Quilmes*. N° 19.

Rougier, M., Odisio, J. 2011. «Estrategias de desarrollo y modalidades de financiamiento en el “canto del cisne” de la industrialización Argentina». *Anuario Escuela de Historia N° 23*: 43-73. Doi: <https://doi.org/10.35305/aeh.v0i23.112>

Sebrié, E. 2005. *La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005*, Centro de Investigación y Educación para el Control del Tabaco - Universidad de California, San Francisco, 2005.

Shepherd, P. 1984. « Transnational corporations and denationalization of the Latin American Cigarette Industry (Dialogue·17) ». LACC Ocasional papers series, Dialogues (1980 – 1994), Paper 35. Florida International University.

Sowter, L. 2015. «¿Pragmatismo vs. Planificación? El proyecto peronista, las ideas económicas de Perón y la industria». H-industri@. Año 9. Nro. 16. Acceso 10 de julio de 2022 <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/808>

*Fecha de recepción del artículo: 09/08/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 21/09/2022*

# **Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)**

Federico Daniel Naspleda<sup>1</sup>

[fdnaspleda@gmail.com](mailto:fdnaspleda@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-9720-4576>

## **Resumen**

En este estudio se comprenden las estrategias de las principales empresas locales en el periodo 2003-2018: Grupo Roemmers, Grupo Bagó, Elea, Casasco, Baliarda y Raffo. Se busca explicar el proceso por el cual estas corporaciones transformaron la industria farmacéutica argentina desplazando a las empresas multinacionales, y los límites que presenta su desarrollo respecto al sistema de salud argentino. Para esto se evalúa de manera novedosa, por una parte, cómo los cambios del sector a nivel mundial condicionaron la forma de competencia en Argentina. Por otra parte, utilizando una metodología descriptiva y conceptos específicos del tema, se estudian las estrategias más importantes llevadas a cabo por los laboratorios argentinos a nivel local y regional, examinando sus portafolios de medicamentos, los acuerdos comerciales, sus estructuras productivas, las patentes en el país, entre otros aspectos.

## **Palabras clave:**

Industria Farmacéutica, empresas, estrategias, Argentina 2003-2018

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de La Plata – Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo – Universidad de Buenos Aires.

# **Transformation in the Argentine pharmaceutical industry: from the leadership of international Big Pharma companies to the dominance of local corporations of branded generics (2003-2018)**

## **Abstract**

This study includes the strategies of the main local companies in the period 2003-2018: Grupo Roemmers, Grupo Bago, Elea, Casasco, Baliarda and Raffo. It seeks to explain the process by which these corporations transformed the Argentine pharmaceutical industry, displacing multinational companies, and the limits that their development presents with respect to the Argentine health system. For this, it is evaluated in a novel way, on the one hand, how the changes in the sector worldwide conditioned the form of competition in Argentina. On the other hand, using a descriptive methodology and specific concepts of the subject, the most important strategies carried out by Argentine laboratories at the local and regional level are studied, examining their drug portfolios, commercial agreements, their productive structures, patents in the country, among other things.

## **Keywords:**

Pharmaceutical industry, companies, strategies, Argentina 2003-2018

## **Introducción**

La industria farmacéutica es parte fundamental del sistema de salud, y en el mundo es una de las más importantes en términos sociales, tecnológicos y económicos. A nivel global la industria presentó importantes cambios entre los años 2000 y 2018 (Malerba & Orsenigo 2015). Al principio, la concentración fabril y de mercado estuvo liderada por laboratorios multinacionales denominados Big Pharma<sup>2</sup>, que inventaron

<sup>2</sup> Se denomina Big Pharma a las principales empresas multinacionales que lideran y dominan el mercado (Brennan & Rakhmatullin 2015; Rikap 2019).

grandes éxitos de mercado o blockbusters, basados en principios activos de pequeñas moléculas con protección de patentes (Gautam & Pan 2016; Haakonsson 2009) -las definiciones y clasificaciones de este párrafo serán explicadas en el próximo apartado. En el transcurso del periodo estudiado este modelo encontró serios límites por el vencimiento de patentes, la caída en la productividad en I+D, la emergencia de medicamentos de origen biológico, entre otros procesos (Chen & Chang 2010; Dosi et al. 2021; Munos 2009). Estos cambios implicaron nuevas formas de competencia entre las empresas basadas en la reorganización de los procesos de innovación, y en los mayores cumplimientos regulatorios (Brennan & Rakhmatullin 2015; Rikap 2019).

Las transformaciones en el mercado mundial afectaron la dinámica de la industria farmacéutica en Argentina. En los primeros años de la etapa analizada, la competencia estaba liderada por empresas internacionales que producían bajo la lógica blockbuster. Mientras que, a lo largo de la etapa estudiada, se observa una sostenida expansión competitiva de corporaciones locales (Basile & Rodríguez Cuevas 2019; Bisang et al. 2017; Campins & Pfeiffer 2017; Porta & Fernández Bugna 2013; Sanchez & Cano 2014), basada en la producción de genéricos de marca (a partir de ahora GdM).

Estas cuestiones nos llevan a preguntarnos: ¿Cuáles fueron las estrategias elaboradas por las empresas locales que más concentran la producción para expandirse en el mercado?, y ¿cuáles son los límites que presenta su crecimiento en los últimos años frente a los cambios de la industria en el mundo, y qué consecuencias tienen los mismos para el desarrollo del país?

Para avanzar en respuestas a estos interrogantes, en el presente trabajo examinaremos las estrategias de las principales empresas líderes locales: Grupo Roemmers, Grupo Bagó, Grupo Elea, Casasco, Baliarda y Raffo.

En el primer apartado se realizan consideraciones metodológicas y definiciones específicas de la industria farmacéutica. En el segundo apartado se estudian importantes tendencias del mercado mundial y regional que condicionaron la competencia en la industria farmacéutica argentina. Más precisamente, cómo los cambios históricos tecnológicos, en el sistema de patentes, y las regulaciones, alteraron la competitividad y la forma en que se obtienen rentas tecnológicas. A partir de estas transformaciones se profundiza en las características de las regiones

y empresas productoras de GdM. Finalmente, en el tercer apartado, se examinan las estrategias de las empresas locales siguiendo datos de Argentina, de la industria farmacéutica, y de las empresas objeto de estudio. Se busca captar las fortalezas y debilidades de las corporaciones en términos tecnológicos y económicos, registrando, según el caso, sus inversiones, y analizando los productos que ofrecen. Se aportan elementos sobre cómo los límites del desarrollo farmacéutico de estos laboratorios afectan al sistema de salud en Argentina.

## **Metodología y definiciones importantes**

Para entender las estrategias de las empresas del sector farmacéutico este trabajo busca analizar variables centrales como el tipo de medicinas que se producen en relación al desarrollo tecnológico-productivo, el mercado, y la competencia. Bajo estos aspectos se utilizan principalmente 2 clasificaciones propias de la industria. En primer lugar, dependiendo si lo que producen son: a) medicinas patentadas u originales, que otorgan al inventor exclusividad sobre su creación según el derecho de propiedad industrial otorgado por el Estado y/u organismos internacionales (FDA 2022; INPI 2022); b) genéricos, se identifican por el nombre de su principio activo, no tienen patentes, pueden estar autorizados por otros fabricantes para hacer copias de una patente, o pueden ser mercancías de patentes que han vencido (Vargas et al. 2022), y deben ser bio-equivalentes<sup>3</sup>; y c) genéricos de marca, se distinguen de los genéricos porque su nombre es una marca comercial y no una denominación genérica.

En segundo lugar, otra variable que define el desarrollo tecnológico y la competitividad de los laboratorios farmacéuticos es la especie de medicamentos que fabrican en función del tipo de molécula de su principio activo. Por un lado, la mayoría de los medicamentos aprobados en todo el mundo y los que más se patentaron en el siglo XX son moléculas pequeñas con estructuras químicas relativamente simples (Malerba & Orsenigo 2015). En cambio, los medicamentos biológicos o de moléculas pesadas son productos más grandes y complejos, que se obtienen a partir de organismos vivos o de sus tejidos, tales como: vacunas, componentes

---

<sup>3</sup> La bioequivalencia se demuestra cuando su perfil de eficacia y seguridad es idéntico al original de referencia (de la Puente et al. 2009).

o derivados de la sangre, hormonas, anticuerpos monoclonales, entre otros (ANMAT 2022). En base a estas denominaciones uno además puede entender cómo han surgido diferentes modelos productivos. Un ejemplo de esto es el modelo blockbuster adoptado por las Big Pharma a lo largo del siglo XX. El mismo se basa en realizar grandes inversiones tanto en la búsqueda de nuevos productos de moléculas pequeñas como en marketing, con el fin de ganar una amplia participación de mercado y consolidar rentas monopólicas de patentes (Malerba & Orsenigo 2015; Montalban & Sakinç 2011). Además, las Big Pharma, en muchos casos, frente al vencimiento de sus principales patentes, solicitan que se aprueben patentes secundarias que no implican una innovación, sino el intento de mantener el precio monopólico de un determinado producto (Zelaya et al. 2021). Este modelo, como veremos en el próximo apartado, perdió eficacia a lo largo del siglo XXI por la mayor importancia que ganaron los descubrimientos de productos de moléculas grandes.

Las patentes son importantes barreras de entrada (Porter 1982) que tienen las empresas, sobre todo las Big Pharma, y, por su exclusividad, permiten obtener rentas tecnológicas (Lundvall 2010). Pero también constituyen una debilidad al tener tiempo de caducidad -aproximadamente 20 años-, cuestión que puede ser aprovechada por empresas elaboradoras de genéricos y GdM (Wolfgang & Johann 2017). En estos términos, para la industria farmacéutica, la incertidumbre tecnológica es muy fuerte considerando la duración y costes del desarrollo de fármacos (Montalban & Sakinç 2011).

El estudio de la propiedad de las patentes en la industria farmacéutica argentina nos permite comprender una importante dimensión sobre el estado del desarrollo tecnológico del país en relación al desarrollo mundial y regional. Según el nivel que tienen las empresas locales frente a las empresas multinacionales que, por un lado, cuentan con productos patentados de alta demanda en el mercado argentino, y, por otro, respecto a las empresas transnacionales que compiten en el mismo tipo de productos que elaboran -en GdM.

En este sentido, varios importantes estudios si bien mencionan que las empresas locales producen en su mayoría medicamentos “copia”, “similares”, o “similares de marca” (Basile & Rodriguez Cuevas 2019; Bisang et al. 2017; Burachik & Katz 1997; CEPAL 2021; De La Puente et al. 2009; Porta & Fernández Bugna 2013), no han profundizado en un examen empírico-descriptivo sobre este aspecto. Faltan estudios que

analicen qué tipos de medicamentos produce cada empresa según su relación con la propiedad intelectual -GdM, genéricos, patentados, con licencias comerciales-, qué especialidades médicas atienden -en muchos casos esto define su nivel de desarrollo, así como su competitividad-, qué estructura productiva necesitan para elaborarlos, y cuáles son sus límites de mercado -si fabrican para el país, para la región o si incluso tienen presencia en los países centrales. Estas dimensiones definen importantes aspectos estratégicos y competitivos, según los cuales se destacan unas empresas por sobre otras. En este trabajo se profundiza este aspecto examinando, por un lado, la oferta de los medicamentos más vendidos según clases terapéuticas de las principales empresas locales a partir de la fuente IQVIA<sup>4</sup>; y, por otro, las patentes registradas por empresa en Argentina con datos del INPI (Instituto Nacional de la Propiedad Industrial en Argentina).

Otra información complementaria será aportada por el análisis del market share de las empresas en Argentina según ventas y volumen de producción, adquisiciones, greenfield, joint ventures, acuerdos comerciales, estructura empresarial local e internacional. Referido a estos datos, es importante considerar que varias empresas farmacéuticas han adquirido otras corporaciones del rubro, o gran parte importante de su paquete accionario. En este trabajo se incluye esta información siendo una novedad en el tema -en varios estudios se analizan las empresas por separado-, y de esta manera no se subestiman los datos existentes sobre varias corporaciones bajo análisis -como el market share, la oferta de medicamentos, entre otros. Más específicamente, se considera que el Grupo Roemmers lo conforman los laboratorios, Roemmers, Investi, Gador (44% del capital accionario), Argentia, Poen, Gramon y Elisium; al Grupo Bagó lo integran Bagó, Montpellier, Sinergium Bio, Bioprofarma y Nutricia; y el Grupo Elea se agrupa en Elea y Phoenix<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Se tienen en cuenta las ventas por droguerías y farmacias que comprenden el 86,3% de las ventas totales de medicamentos (Cont & Urbiztondo 2019; IQVIA 2018). Las clases terapéuticas más importantes -según European Pharmaceutical Market Research Association- la integran: Sistema Nervioso Central (N), Aparato Cardiovascular (C), Antiinfecciosos Vía Sistémica (J), Sistema Músculo-esquelético (M), Aparato Respiratorio (R), Aparato Digestivo y Metabolismo (A), Terapia Genito-urinaria (G).

<sup>5</sup> Fuente: (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia 2007, 2018, 2021).

## **Transformaciones en la competitividad del sector farmacéutico en el mundo y su vínculo con la producción en Argentina**

La industria farmacéutica tiene una estructura compleja al involucrar productos con patentes, regulaciones específicas, alta demanda de trabajo calificado, y destacadas inversiones en I+D (Candan et al. 2014; Bisang et al. 2017).

El mercado farmacéutico en el mundo es uno de los sectores económicos de mayor facturación y crecimiento en los últimos años (Torreya 2020) y de mayor I+D respecto a sus ventas (CEPAL 2021). Se estima que las ganancias de las compañías farmacéuticas solo en el mercado ético (bajo receta) en 2019 fue de 1,24 billones USD, aproximadamente 3,18 veces mayor que el PBI de Argentina. Entre 2003 y 2019 las ventas mundiales de medicamentos crecieron un 143% y el valor agregado 169% (Statista).

América Latina tiene uno de los mercados más pequeños, con una participación del 5,1% en el año 2018, frente al 49,1% de América del Norte, 22,2% de Europa, y 17,0% de Asia y África (Basile & Rodriguez Cuevas 2019). Estas tendencias son similares al valor agregado de la industria farmacéutica a nivel global para el año 2014, según el cual la región de América Latina tiene el 5%, EE.UU. el 21%, la UE el 35% y China el 18% (CEPAL 2021).

La industria farmacéutica presentó importantes cambios que afectaron su dinámica productiva. En un primer momento, entre los años 1950-2000, la alta productividad en I+D dio lugar a nuevas patentes que se constituyeron en rentas tecnológicas e importantes barreras de entrada aprovechadas por grandes corporaciones farmacéuticas para producir en el mercado internacional (Haakonsson 2009). La concentración fabril y de mercado estuvo liderada por laboratorios llamados Big Pharma (Dyer et al. 2004; Gautam & Pan 2016; Kesic 2015), organizados verticalmente, y diversificados en varios submercados de productos (Malerba & Orsenigo 2015). Estas empresas desarrollaron blockbusters basados en productos de moléculas pequeñas (Malerba & Orsenigo 2015). La innovación estuvo concentrada en regiones donde las Big Pharma tienen sus centros -en siete países de Europa se produjeron el 90% de las patentes de esa zona, mientras que en EE.UU. se elaboraron el 50% de las patentes mundiales (Rao 2008).

Al mismo tiempo, se desarrolló una industria paralela en algunos países en desarrollo -tales como India, Brasil, Argentina, Egipto y la República de Corea- orientada principalmente a la imitación en base a productos genéricos y GdM -basados en pequeñas moléculas- para el mercado interno de cada país, y en algunos casos para abastecer el mercado regional. La competitividad de las empresas era limitada porque carecían de las capacidades tecnológicas, organizativas y financieras necesarias para una mayor expansión (Haakonsson 2009; Malerba & Orsenigo 2015).

El modelo productivo blockbuster entró en crisis durante los años posteriores al 2000<sup>6</sup> por: la caída en la producción de nuevos descubrimientos de principios activos basados en moléculas pequeñas (Chen & Chang 2010; Malerba & Orsenigo 2015), los altos costos en I+D (Munos 2009), la falta de innovación real de los nuevos medicamentos patentados (Dosi et al. 2021), el vencimiento de patentes, y el consiguiente aumento de empresas de genéricos y GdM (Afshin Mehrpouya 2010; Gautam & Pan 2016). Ejemplo de esto fue que, en el año 2002, los gastos en I+D de EE. UU. (el principal mercado) en productos farmacéuticos fueron 30 veces mayores que a principios de la década de 1980, mientras que aproximadamente la misma cantidad de medicamentos se aprobaban anualmente (Chen & Chang 2010).

Se agregaron continuamente inéditas fronteras a la innovación farmacéutica, que constituían a su vez nuevas formas de competencia. En primer lugar, por el mayor peso que ganaron los inventos de principios activos de grandes moléculas que pusieron límites al modelo previo basado en pequeñas moléculas -a finales de 2010 se estimaba que alrededor de un tercio de las moléculas en desarrollo clínico procedían del sector biotecnológico (Malerba & Orsenigo 2015)-. En segundo lugar, por el progreso en las diversas “ómicas” (genómica, proteómica, etc.), bioinformática, biología sintética y estructural (Chen & Chang 2010).

Estas transformaciones se dieron en un contexto global en el cual el marco regulatorio de la producción farmacéutica se volvió cada vez más un factor de competitividad decisivo vinculado a dos procesos históricos. Por un lado, debido al diferente tiempo en que los países aceptaron el régimen de patentes. Por otro, como fuerte barrera de entrada a los principales mercados por los condicionamientos técnicos

---

<sup>6</sup> Si bien en la década del noventa ya se registró una desaceleración en la productividad en I+D (Dosi et al. 2021)

para aprobar nuevas patentes, y autorizar medicamentos genéricos y GdM según controles de calidad.

En este sentido, en primer lugar, los llamados países desarrollados cumplieron en mayor medida la exclusividad productiva que otorgaron las patentes a las Big Pharma, si bien el mayor acuerdo se estableció por la adopción de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) en el acuerdo de la OMC en 1994 (Chen & Chang 2010).

Mientras que los denominados países en desarrollo en general, antes del año 2000, tuvieron un régimen más flexible, o de hecho se saltaron la protección de varias patentes durante décadas (Haakonsson 2009). Cuestión que permitió en el segundo grupo de países la proliferación de laboratorios de genéricos, GdM y/o biosimilares (Hasenclever & Paranhos 2009). Este es el caso de Argentina. En una segunda etapa, posterior al año 2000, las regulaciones fueron cada vez más aceptadas por los países en desarrollo.

En segundo lugar, las empresas multinacionales para ser competitivas debieron adaptar su producción a los estándares industriales de los principales mercados. Se elevaron las barreras de entrada por las mayores regulaciones, controles de calidad y necesidad de contar con mayores actividades en I+D. En este sentido, parte importante de los condicionamientos impuestos para la aprobación de patentes farmacéuticas, así como la habilitación de un genérico y GdM, refieren a la necesidad que tienen las corporaciones de contar con una estructura científico tecnológica de gran valor, que les permita la dirección de laboratorios privados y públicos, de grupos en universidades, y acceso a grandes inversiones del estado (Brennan & Rakhmatullin 2015; Rikap 2019). Las multinacionales, para obtener nuevas moléculas, comenzaron a depender cada vez más de integrar sus actividades con pequeñas empresas de biotecnología y grupos académicos a través de licencias y acuerdos de colaboración, y/o mediante fusiones y adquisiciones de empresas a gran escala (Malerba & Orsenigo 2015). Dicha estructura científico-tecnológica sirve de apoyo para poder realizar ensayos, estudios y pruebas preclínicas y clínicas, según diferentes fases por complejidad y escala (Lakdawalla 2018)<sup>7</sup>. Y, en el caso de los genéricos y GdM, para realizar

---

<sup>7</sup> Los ensayos clínicos tienen en promedio una duración entre 5,9 y 7,2 años para la mayoría de los productos farmacéuticos, con excepción de los oncológicos que tienen 10 años, y su probabilidad de éxito es baja, alcanzando apenas el 13,8 % en EE. UU. y

pruebas de calidad y bioequivalencia en potencia, eficacia y seguridad respecto al producto de referencia que ya fue aprobado (Haakonsson 2009; Lakdawalla 2018). Por lo que, a las tradicionales rentas tecnológicas surgidas del sistema de patentes, ahora se suman rentas tecnológicas por la disponibilidad de una estructura científico-tecnológica adecuadas al marco regulatorio.

Estas barreras de entrada reforzaron heterogeneidades sobre las empresas que pudieron conseguir rentas tecnológicas en el mercado internacional, y las que debieron quedarse en los mercados locales y/o regionales por las menores regulaciones existentes. Por estas diferencias, surgieron tres grandes modelos diferenciados de producción.

En primer lugar, según la reestructuración del modelo de las Big Pharma, basado en la diversificación de nuevos productos, tanto de principios activos de pequeñas y grandes moléculas, así como en genéricos y GdM (Gautam & Pan 2016; Haakonsson 2009), y en otras actividades como salud animal (Gautam & Pan 2016). No solo orientados al público masivo, sino también brindando soluciones a las llamadas enfermedades huérfanas (Phillips 2013). Las Big Pharma reaccionaron a este desafío a través de grandes inversiones en I+D. Además, llevaron a cabo importantes fusiones y adquisiciones de empresas para diversificar sus actividades en áreas farmacéuticas que no manejaban (Afshin Mehrpouya 2010; Chen & Chang 2010; Gautam & Pan 2016; Kesic 2015), y así aumentar su integración horizontal<sup>8</sup>. Contaron con la dirección de empresas y universidades, y el apoyo de organismos estatales para la producción de medicamentos según los estándares de producción internacional (Rikap 2019). De esta manera, lograron obtener importantes patentes gracias al control de las redes de ensayos clínicos globales con hospitales, logrando avances en las fases de aprobación regulatoria (Lavarello y Gutman 2020).

En segundo lugar, según el modelo de internacionalización de nuevas grandes empresas que optaron por especializar su producción en alguno de estos grupos de productos, disputándole el mercado en varias áreas a las Big Pharma (Brennan & Rakhmatullin 2015). Parte de este

---

Europa occidental (Vargas et al. 2022).

<sup>8</sup> La integración horizontal refiere a la unión de dos o más empresas competidoras para ganar más poder de mercado y eliminar la competencia (Tamayo & Piñeros 2007). Puede lograrse mediante la adquisición y fusión de empresas, joint ventures y alianzas estratégicas. Para el caso de estudio el beneficio puede ser la adquisición de activos tangibles e intangibles, desarrollo tecnológico, aumentos de eficiencia, entre otros.

fenómeno son las corporaciones de India -tales como Sun Pharma, y Dr. Reddy's-, Israel -Teva- y China -Yangtze River Pharma y Changchun Tech-, especializadas en la producción de genéricos, GdM, medicinas biológicas y principios activos (Hasenclever & Paranhos 2009; Torreya 2020). Pudieron pasar las barreras de entrada regulatorias y acceder a los principales mercados por fuertes inversiones y el apoyo del Estado, y contar con organismos de investigación públicos y privados para su desarrollo (Haakonsson 2009; Hasenclever & Paranhos 2009). En algunos casos también realizaron importantes inversiones en fusiones y adquisiciones para ganar competitividad.

Un tercer modelo lo constituyen las grandes empresas de los países en desarrollo que han adaptado principalmente su industria a la elaboración de genéricos y GdM -si bien en algunos casos han elaborado medicinas de moléculas pesadas- para mercados específicos. Las mismas fortalecieron su producción bajo los estándares productivos locales y/o regionales, que eran menos exigentes y costosos que los internacionales, como sucedió con la mayoría de empresas de América Latina (CEPAL 2021; Haakonsson 2009; Vargas et al. 2022). Las corporaciones de estos países elaboran medicamentos de menores precios respecto a los países desarrollados (Afshin Mehrpouya 2010), y la producción en general supone gran escala con diversidad en especialidades medicinales. En términos ideales las corporaciones han buscado como estrategia la integración vertical aguas arriba (Tamayo & Piñeros 2007) para la elaboración propia de principios activos, y aguas abajo, mediante el manejo de importantes canales comerciales (Gautam & Pan 2016). Y una integración horizontal para absorber empresas de la competencia, y/o ampliar su oferta con licencias de producción o adquisición de productos de otros laboratorios -esto lo examinaremos para el caso argentino. Cabe destacar que las empresas de este grupo realizan ensayos clínicos menos rigurosos respecto a los estándares regulatorios de los principales mercados (Vargas et al. 2022). Es que en general las corporaciones farmacéuticas de estos países crecieron en los años donde no aplicó la ley de patentes, desarrollando genéricos y GdM bajo los acondicionamientos locales y regionales.

En particular, en el caso argentino, se observa que la aprobación de productos farmacéuticos -ley 24.766 y el decreto 150/92- promueve la rápida autorización -nomás de 6 meses- para comercializar productos elaborados en el país, o importados que resulten similares a otros registrados localmente, o en países de alta vigilancia sanitaria (Urbiztondo et al.

2013). A diferencia de los países desarrollados, los estudios pre-clínicos y clínicos solamente se solicitan en casos de novedades terapéuticas absolutas o de productos nuevos. En cuanto al reconocimiento de patentes, recién en el año 2000 en Argentina se implementó plenamente su vigencia, aunque no tuvo un carácter retroactivo. Cuestión central que habilitó a las empresas locales a producir medicamentos GdM sin reconocer varias patentes durante décadas, aumentando su competitividad (Burachik & Katz 1997; Campins & Pfeiffer 2017; Urbiztondo et al. 2013).

**Cuadro 1: empresas de origen latinoamericano de la industria farmacéutica en el Top 1.000 del ranking mundial, 2019.**

Ranking Mundial	Name	Valor estimado (mil millones USD)	Facturación (mil millones USD)	País	Tipo de empresa	Principales productos	Principal modalidad	Principales áreas terapéuticas
75	NC Pharma / EMS	\$ 12,80	\$ 1,90	Brasil	Priv.	Marca / GdM	Pequeña molécula	Amplio
89	Roemmers	\$ 10,80	\$ 3,00	Arg.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
135	Aché Laboratórios	\$ 6,60	\$ 1,00	Brasil	Priv.	Marca / GdM	Pequeña molécula	Amplio
182	Mega Pharma	\$ 4,30	\$ 1,20	Urug.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
194	Grupo Bagó	\$ 4,00	\$ 1,10	Arg.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
204	Hypera	\$ 3,70	\$ 0,69	Brasil	Pub.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
219	Eurofarma	\$ 3,50	\$ 0,98	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
243	PRO-BIOMED	\$ 3,20	\$ 0,32	Mex.	Priv.	Bio-similares / GdMs	Pequeña molécula	Amplio
280	Biolab Sanus Pharma	\$ 2,80	\$ 0,42	Brasil	Priv.	Biosimilares / GdMs	Pequeña molécula	Cardiología
334	Liomont	\$ 2,20	\$ 0,60	Mex.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
391	Tecnoquímicas	\$ 1,60	\$ 0,46	Colomb.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
414	Laboratorio Elea	\$ 1,50	\$ 0,23	Arg.	Priv.	GdM	Biológicos	Amplio
418	Lab. Sanfer	\$ 1,50		Mex.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

443	União Química	\$ 1,40	\$ 0,38	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
508	Stendhal Pharma	\$ 1,10	\$ 0,30	Mex.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
525	Cristalia	\$ 1,00	\$ 0,29	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Gastroenterología
584	Apsen	\$ 0,90	\$ 0,25	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
645	Tolmar / Tecnofarma	\$ 0,79	\$ 0,12	Colomb.	Priv.	Marca	Pequeña molécula	Urología
655	Prati, Donaduzzi	\$ 0,76	\$ 0,21	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
673	Blau Farmacêutica	\$ 0,74	\$ 0,21	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
692	Teuto	\$ 0,71	\$ 0,20	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
779	Biosidus	\$ 0,55	\$ 0,54	Arg.	Priv.	Biosimilares	Biosimilar	Amplio
889	Farmade Colombia	\$ 0,43	\$ 0,12	Colomb.	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
922	Instituto Vital Brazil	\$ 0,40	\$ 0,11	Brasil	Priv.	GdM	Pequeña molécula	Amplio
<b>Total</b>		\$ 67,28	\$ 14,63					
<b>Total Brasil</b>		\$35,31 (52%)	6,64 (45%)					
<b>Total Argentina</b>		15,35 (23%)	4,64 (32%)					
<b>Total México</b>		8 (12%)	1,22 (8%)					
<b>Total Uruguay</b>		4,3 (6%)	1,2 (8%)					
<b>Total Colombia</b>		2,819 (4%)	0,7 (5%)					

Fuente: elaboración propia a partir de Torreya (Torreya 2020).

Una forma de observar las tendencias antes mencionadas en América Latina vinculadas a la proliferación del tercer modelo de estrategias se registra en el cuadro 1. La mayoría de las empresas de América Latina se especializaron en producir GdM. Las lideran empresas de Brasil seguido de Argentina y México. En general la modalidad que tienen son pequeñas moléculas, en una amplia área terapéutica, y son principalmente empresas privadas. Solo unas pocas corporaciones se dedican a la producción de biológicos, y una sola empresa es pública (Hypera). En valor y facturación de las empresas por país respecto al total

destacan Brasil (52% y 45% respectivamente), Argentina (23% y 32%), México (12% y 8%), Uruguay (6% y 8%) y Colombia (4% y 5%). Estos son los 5 países de mayor producción de América Latina. Con excepción de Colombia, la demanda en cada país es abastecida principalmente por empresas locales con más del 59% de las ventas totales (CEPAL 2021). Brasil, Argentina y México producen para el mercado intrarregional con una participación del 15%, 18% y 19% respectivamente, que representa el 41%, 75% y 53% de las exportaciones totales de cada país (CEPAL 2021).

Un aspecto a destacar es que el mercado de productos genéricos y GdM viene en continua expansión. Las crecientes aprobaciones de ANDA -el organismo en el que se tramitan las solicitudes para la aprobación de un medicamento GdM en EE. UU- han dado como resultado un aumento en la participación de mercado de medicamentos genéricos y GdM entre las recetas del 72% en 2008 al 90% en 2017 (IQVIA 2019). Teniendo en cuenta los productos recetados, en 2019 el market share de los productos genéricos en EE. UU era del 90%, Gran Bretaña 85%, 84% China 84%, Alemania 81% y 68% Japón (KPMG 2020).

Frente a esta tendencia, las empresas de América Latina quedan expuestas a la competencia con las empresas del modelo 1 en el caso de que produzcan genéricos y GdM -como Pfizer y su área Established Pharma, Novartis (Sandoz), entre otros- y del modelo 2, cuestión que se dirime en muchos casos por la capacidad de concentrar más el mercado, integrarse horizontal y verticalmente, bajar precios por escala, costos laborales bajos, y en el mejor de los casos, diseñar genéricos de alto valor (Eilat 2018; KPMG 2020). Las empresas del modelo 2 han logrado en muchos casos insertarse en los principales mercados por la continua expansión y la baja de sus precios, destacándose las de origen Indio y Chino (KPMG 2020).

## **Las estrategias de las empresas locales en Argentina**

La industria farmacéutica en Argentina en la etapa de estudio muestra un proceso de crecimiento económico con algunas particularidades.

**Cuadro 2: producción, importación, balanza comercial e inversión en la industria farmacéutica argentina 2003-2018.**

Años seleccionados		2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2018	Tasa de crecimiento 2003-2018
<b>Producción</b>	Ventas (mlls. USD)	1.811	2.391	3.194	4.003	5.733	6.625	6.846	6.861	5.608	210%
	Volumen (mlls. unidades)	346	403	485	535	651	711	729	741	710	105%
<b>Importaciones (mlls. USD)</b>	Medicamentos tradicionales	S/D	S/D	377	656	767	908	830	874	920	144%
	Medicamentos biológicos	50	100	188	290	473	690	826	784	749	1398%
	Principios activos	S/D	S/D	500	490	550	540	750	755	705	41%
	Total	475	625	939	1.566	1.790	2.138	2.407	2.381	2.374	400%
<b>Exportaciones (mlls. USD)</b>	Total	266,4	351,4	512,7	660	810	912	1.049	744	720	170%
<b>Balanza comercial</b>	Lab. Nac.	s/d	42	85	188	191	183	210	-137	-27	-164%
	Lab. Internac.		-315	-511	-736	-1171	-1408	-1568	-1500	-1616	-413%
	Total	-209	-273	-427	-549	-980	-1.226	-1.358	-1.637	-1.643	-686%
<b>importaciones / Ventas</b>	Total	26%	26%	29%	39%	31%	32%	35%	35%	42%	16%
<b>Inversión I+D</b>	I+D/ingresos (%)	1,8	5,1	4,4	3,9	3,6	3,3	3,4	s/d	s/d	

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Según el cuadro 2, entre 2003-2018 la facturación y el volumen de producción aumentaron un 210% y un 105% respectivamente. Desde el año 2013 se observa una desaceleración de las ventas y en 2018 una importante caída. Esta evolución señala similitudes con la trayectoria de la economía argentina, que registró una tendencia de crecimiento hasta el año 2012, y luego comenzó una fase de estancamiento (Piva 2021). Por otro lado, entre el 2006 y 2016, el sector farmacéutico pasó de representar el 4,4% al 3,3% del producto bruto industrial (Secretaría de Política Económica Argentina 2018), lo que muestra una caída y revela mayores debilidades frente a un escenario de creciente disminución en la participación de la industria en la economía -entre los años 2004-2018 registró una caída de 7 puntos (Zanotti, Schorr y Cassini 2020). Entre

2003-2018, luego de una breve expansión inicial, la industria argentina atravesó un proceso de heterogeneidad y desequilibrio estructural a nivel inter-industrial, que llevó en los años posteriores a 2012 a una restricción externa que afectó su desarrollo (Piva 2021 y Naspleda 2022).

Siguiendo el cuadro 4 vemos que la evolución de las importaciones aporta un déficit crónico y sostenido con un incremento del 400% en la fase de estudio, sobre todo por el exponencial aumento de medicamentos biológicos del 1.398%. Entre 2007-2018 el incremento de estos productos se redujo al 298% en parte como resultado del incipiente desarrollo de la industria local de biomedicinas (Lavarello & Gutman 2020), y por los acuerdos comerciales entre Big Pharma y empresas locales, como veremos más adelante. Para la etapa 2007-2018 (no hay datos de los años previos) se observa un incremento de las importaciones de medicamentos tradicionales (144%) y en segundo lugar de principios activos (41%) destinados a proveer de insumos a la producción local. El aumento de las exportaciones es moderado respecto a las importaciones, del 170%, cuestión que lleva al déficit en la balanza comercial (del -686%). Aportado en su mayor medida por las importaciones de las empresas internacionales (esta tendencia ya se observa en Bramuglia et al., 2015), aunque en los últimos años la balanza de los laboratorios nacionales fue negativa. En la etapa se ve un aumento considerable del peso de las importaciones sobre las ventas (del 16%), y una moderada inversión en I+D. Estos datos en su conjunto definen una expansión del mercado local a costa de una creciente dependencia tecnológica-productiva en Argentina.

Este último aspecto contribuye a los problemas existentes en la estructura productiva de Argentina. Los efectos de una industria cuyas características principales son la heterogeneidad y el desequilibrio estructural se deben al buen desempeño de algunos pocos sectores creadores de divisas, y otros sectores que demandan importaciones o no pueden producir bienes requeridos en el país de estudio, favoreciendo así una acumulación de la producción fabril intempestiva e inestable (Naspleda 2022). Las oscilantes fases de crecimiento, estancamiento y crisis por las que atravesó la industria desde la década del noventa hasta el periodo bajo análisis muestran problemas para un progreso sostenido basado en una reestructuración productiva exitosa (Piva 2021). Sin embargo, como veremos a continuación, esto genera situaciones desiguales para las empresas, solamente aprovechadas por la minoría.

Entre los años 2003-2018 la situación de la industria farmacéutica en argentina ha sido muy cambiante, y muestra un proceso de un aumento histórico en la concentración y nacionalización de la producción.

**Cuadro 3: participación de mercado de las 10 primeras empresas en Argentina. Empresas Locales (EL) y empresas multinacionales (EMN).**

2003				2018			
Empresa	% facturación	% unidades	Origen	Empresa	% facturación	% unidades	Origen
Grupo Roemmers	8,8	9,1	EL	Grupo Roemmers	13,8	14,6	EL
Bayer	6	8,2	EMN	Grupo Bagó	9,4	8,8	EL
Grupo Bagó	4,9	4,9	EL	Grupo Elea	5,6	5,3	EL
Pfizer	4,3	3,2	EMN	Casasco	4,9	3,3	EL
Ivax	3,7	3,1	EMN	Baliarda	4,1	3,3	EL
Roche	3,6	2,7	EMN	Raffo	3,8	2,5	EL
Sanofi	3,5	2,3	EMN	Bayer	3,3	7,2	EMN
Elea	3,4	3,9	EL	GSK	3,1	1,8	EMN
GSK	2,9	1,7	EMN	Sanofi	2,7	1,2	EMN
Phoenix	2,8	1,9	EL	Gador	2,7	2,7	EL
<b>Total 10</b>	<b>43,9</b>	<b>41,0</b>		<b>Total 10</b>	<b>53,4</b>	<b>50,7</b>	
<b>Total 10 EMN</b>	<b>24</b>	<b>21,2</b>		<b>Total 10 EL</b>	<b>44,3</b>	<b>40,5</b>	
<b>Total 10 EL</b>	<b>19,9</b>	<b>19,8</b>		<b>Total 10 EMN</b>	<b>9,1</b>	<b>10,2</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de IMS Health e IQVIA. El share de Gador se reparte 44% para Roemmers y 56% para Gador

En el año 2003 existían 350 empresas y 300 plantas de elaboración de medicamentos. Si tenemos en cuenta las 10 principales corporaciones según la participación de las ventas y volumen de producción, las empresas multinacionales concentraban el 24% y el 21,2% del mercado (Cuadro 3) respecto a un total de 43,9%, teniendo un mayor número frente a las empresas locales (19,9%). Algunas de estas han sido denominadas Big Pharma, como Bayer, Sanofi, Pfizer y Roche.

En el año 2018 las compañías y plantas se redujeron a 210 y 190 respectivamente, de las cuales 160 eran de origen local y 30 internacional (CILFA 2021). En términos de las empresas líderes vemos que las 10

primeras entre 2003 y 2018 pasaron de concentrar el 43,9% al 53,4% de las ventas totales (cuadro 3). Esta vez la expansión la realizaron las corporaciones locales, que pasaron a concentrar las ventas con una participación en el total del 44,3%, y un 40,5% del volumen total producido, aumentando su participación comparada al año 2003 en 24,4 y 20,7 puntos respectivamente. Siendo las mismas: Grupo Roemmers, Grupo Bagó, Grupo Elea, Casasco, Baliarda y Raffo. Por esto se eligen a estas empresas como objeto de estudio. Mientras que las empresas multinacionales bajaron su participación en -14,9% y -11% respectivamente.

Los laboratorios de capital nacional comercializan el 78% de los medicamentos que se venden en el país (CILFA 2020). El desarrollo de capitales nacionales por sobre los multinacionales es un caso atípico de la industria farmacéutica y de la industria Argentina (Naspleda 2020). Si bien la evolución de las 6 corporaciones más grandes locales tiene semejanzas con la evolución de la cúpula empresarial manufacturera -estas son las 500 empresas más grandes del país. Dichas similitudes radican en que en el periodo analizado existe un proceso de concentración de estas corporaciones (Piva 2020; Naspleda 2022), las mismas mantuvieron una moderada tasa de inversión (en torno al 10-13%) entre 2003-2018 -Manzanelli y Calvo (2021)-, frente a un importante proceso de bajas inversiones, quiebras y cierres de pequeñas y medianas empresas, sobre todo luego de 2016 (Zanotti, Schorr y Cassini 2020). Estas relaciones permiten entender que frente a un escenario de estancamiento y crisis de la industria y de la economía, las grandes empresas -incluyendo las analizadas- pueden sostener importantes procesos de inversiones y ganar participación de mercado.

**Cuadro 4: patentes aprobadas en Argentina por regiones y países, y por grandes empresas 2003-2018.**

Regiones y países	Cantidad de patentes	Empresas	Cantidad de patentes
Europa	637	Sanofi-Aventis	99
América del Norte	386	Pfizer	67
Asia	61	Hoffmann-La Roche	64
América Latina	35	Janssen	48
Argentina	16	GSK	46
		Novartis	43
		Astra Zeneca	41
		Merck	38
		Bristol Myers	29
		Eli Lilly	28
		Schering	27
		Bayer	26
		Boehringer	21
		Grupo Bagó	2
		Elea	2
<b>Total</b>	1.135		581

Fuente: Elaboración propia en base a INPI (Instituto Nacional de la Propiedad Industrial en Argentina).

El número de patentes que posee un laboratorio es una medida del desarrollo tecnológico y científico que posee. El patentamiento en Argentina entre los años 2003-2018 da cuenta de importantes sesgos tecnológicos y productivos entre las empresas multinacionales y las locales, y entre regiones. A nivel del patentamiento por regiones es claro el predominio de Europa (637 patentes) y América del Norte (386), mientras que América Latina (35) y Argentina (16) presentan una menor cantidad de patentes. De las corporaciones locales analizadas, solo el Grupo Bagó y Grupo Elea poseen patentes (2 cada empresa). La mayoría de las empresas Big Pharma concentran la cantidad de patentes por empresas, como los casos de Sanofi-Aventis (99), Pfizer (67), Hoffman-La Roche (64), GSK (46), Novartis (43) y Bayer (26).

Bajo este aspecto, el problema del mayor desarrollo de las estrategias del modelo 3 en Argentina radica en que el país depende de importaciones y acuerdos comerciales con las empresas de las estrategias del modelo 1 y 2 por la demanda de medicamentos que estos producen, bajo una tendencia de creciente rezago tecnológico. Gran parte de los mismos son medicamentos biológicos antineoplásicos e inmunomoduladores del segmento oncológico, del aparato digestivo y el metabolismo, y al aparato cardiovascular y el sistema nervioso (CEPAL 2020). Si bien en las últimas décadas Argentina contó con el desarrollo de pequeñas y medianas empresas orientadas a la producción de medicamentos biológicos (Lavarello & Gutman 2020), y las grandes empresas locales empezaron a producir mediante acuerdos comerciales este tipo de medicinas -como veremos en el próximo análisis-, es progresivo el rezago productivo frente a las innovaciones y patentamientos de las Big Pharma. Estas últimas crean nuevas generaciones de medicamentos de origen biológico, ofreciendo, de este modo, nuevos tratamientos ampliamente adoptados.

A continuación, se analizan las estrategias de las 6 empresas objeto de estudio. Hay importantes diferencias entre los grupos Roemmers, Bagó y Elea y el resto de las empresas en términos de la escala de producción, oferta de medicamentos, mercados en los que participa y en el ranking mundial (Cuadro 1). Estos laboratorios fueron los que mejor aprovecharon los procesos de desinversión de las multinacionales en Argentina frente a la caída de la convertibilidad y la apertura económica, y la devaluación (Campins & Pfeiffer 2017).

**Cuadro 5: estrategias del Grupo Roemmers**

Adquisición	Greenfield y JV	Acuerdos comerciales y compra de productos.	Estructura al 2018 en Argentina	Estructura al 2018 internacional
2000 planta de Roche. (65 Mlls. USD). Productos sólidos no antibióticos	2003 planta Sigfried Rehin en Ecuador. Productos GdM.	2008 compra productos a Roche (Dilatrend y Euglocon, ambos Cardiológicos) por 20 millones USD	Planta en Mataderos. Sólidos. Ex Roche. Producción de GdM. Cuenta con la certificación válida para todo el Mercosur.	Sigfried Rehin en México. Planta en Querétano. Producción de GdM. En 2018 top 10 en productos farmacéuticos.
2006 compra Argentina (Pertenece a Bristol-Myers Squibb) por 25 mlls. USD, con una Planta de producción Mayoría de productos GdM.	2005 ampliación planta de Gador (Pilar) 5 mlls. USD. Fin: crear un centro de depósito y distribución de insumos.	2010 a través de Investi y Argentina, compra 20 productos a Sandoz (Novartis) por 260.000USD. Equivalen al 60% de la cartera de Sandoz. 2010 compra a través de Argentina de productos de Sandoz (Novartis): Bufexan Casual, Coroval, Errolón, Neurozepal, Noranat, Vibusol, Metodik	Planta en Louis Guillón (ex Bristol Mayers). Producción de GdM. Planta de inyectables, planta de líquidos y planta de antibióticos cefalosporinico Cuenta con la certificación válida para todo el Mercosur. Más de 300 empleados altamente especializados	Planta FQM en Brasil. Productos en su mayoría GdM.
2008 Valeant-internacional, con ventas anuales de 54 Mlls. USD. Empresa que Medicamentos en dermatología, oftalmología y sistema nervioso central.	2007 ampliación Planta Antibióticos	2011 acuerdo de comercialización de productos de Roche. 26 marcas que facturan 65,7 millones USD. Objetivo: insertarse en nuevos tratamientos.	Planta en Fray Justo Sarmiento 2350, Olivos, Pcia. de Buenos Aires. Planta de Antibióticos GdM. conforme a normas internacionales (FDA, Food & Drug Administration, y CEE, Comunidad Económica Europea). la certificación de GMP MERCOSUR. También en el mismo predio esta la planta de Gramon.	Planta Sigfried Rehin en Ecuador de productos GdM. En 2014 tenía un 11,9% de cuota de mercado.

<p>2008 Roemmers (Rofina) compra la dirección de Monroe Americana (42%). Monroe tiene el 14,4% del mercado de las droguerías.</p>	<p>Siegfred Perú abre planta en 2010.</p>	<p>2013 acuerdo con MSD para la comercialización de sus productos para el aparato respiratorio y antihistamínicos: Celestone, Clarityne, Clarifriol y Cronolevel. Medicamentos para el Sistema Músculo-esquelético: Diprogenta, Diprosalic, Lotricomb, Quadriderm, Elocon y Diprosone.</p>	<p>Planta Pedro Moran, CABA. Producción de Antibióticos de GdM.</p>	<p>Planta Sidus Paraguay de GdM.</p>
<p>2011 compra la dirección de Lab. Gramon Millet (50%). Planta en Bs.As. Medicamentos OTC. Esta empresa facturaba 6,8 Mlls. USD en 2010.</p>	<p>2011 Gador abre planta en Catamarca con un costo de 23,7 mlls USD. En 2016 realiza una ampliación invirtiendo 4.2 mlls.</p>	<p>2014 el laboratorio suizo Ferring le vendió a Investi por una suma que rondó los 4,5 USD mlls. Calcio Base Dupomar, Citramar, Deltrox, Filotricin, Mar-V y Piroxicam.</p>	<p>Planta en San Cristobal, CABA. Argentina. Producción de GdM.</p>	<p>Planta Siegfred Perú. Productos GdM.</p>
<p>2016 adquiere en Uruguay Lab. Spefar (40 Mlls. USD)</p>	<p>Gador ampliación de la Planta 3mlls usd</p>	<p>2015 Gador compra Reliveran a Novartis por 14,4 mlls. USD.</p>	<p>Planta de Poen en CABA, Productos oftalmológicos GdM.</p>	<p>Planta en México Siegfried Rhein. Tiene el 35% del mercado.</p>
<p>2017 Elisium por 20 mlls USD. Produce OTC.</p>	<p>Gador ampliación planta s 15 mlls. USD. Objetivo: la adquisición de equipamiento tecnológico, automatización y la incorporación de personal calificado.</p>		<p>Gador. Planta Darwin en CABA. Planta industrial fabricación de formas farmacéuticas sólidas, laboratorios de Control de Calidad, microbiología y GdM .</p>	<p>Planta Divcom en Brasil. Productos OTC.</p>
<p>2017 Roemmers compra el 50% restante de Lab. Gramon.</p>	<p>2011 Gador, nueva planta en Pilar para la producción de hormonales, invierte 25 mlls. USD.</p>		<p>Gador. Planta Fermoquímica y Hormonales en Pilar, Bs. As. Producción de GdM. Principios activos desarrollados y producidos en Planta Pilar.</p>	<p>Planta en Ypané, Paraguay. GdM.</p>

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

2018 adquiere el 51% de las acciones de Lab. Cepage. Productos OTC especializados en dermatología.	2011 planta en Colombia. En 2016 la empresa tuvo ganancias de 41.4 mlls. USD.	2018 compra Tetralgin de laboratorio Craveri (us\$ 5.8 millones).	Gador. Planta San Fernando del Valle de Catamarca. Producción de GdM. Producción / acondicionamiento de cremas dentales, de formas farmacéuticas líquidas no estériles.	
2018 laboratorios Celsius S.A. (Uruguay)	2016 Gador amplía una planta invirtiendo 3 mlls USD.	2018 Gador vende retrovirales al estado por 360.7 mil USD,	Planta Investi: Lisandro de la Torre Bs. As. Producción de GdM.	
2018 desinversión Mega Pharma, principal laboratorio en Uruguay y el cuarto de origen de América Latina (ver cuadro1). Y de Amega Biotech (biotecnológicos).	2017 ampliación planta en Colombia por 14 mlls. USD.		Rofina. Distribuidora farmacéutica (24% del mercado de distribución farmacéutica).	
2018 Almos y la filial de Sidus en Paraguay. Inversión de 20 mlls. USD.			Integración vertical hacia abajo. Droguería Americana.	
2018 Brasil, Compra Divcom por 123,4 mlls. USD. Productos OTC.			Farmanet. Participación accionaria a través de Gador. Distribuidora de medicamentos que tiene el 21,9% del mercado.	
			Maprimed. Planta de producción de principios activos. 50% del capital accionario.	

<p><b>Medicamentos más vendidos por clases terapéuticas.</b></p>	<p><b>Marca Roemmers: Sistema Nervioso Central:</b> 1. GdM Irazem (aripiprazol) patente Bristol Myers Squibb; 2. Patente Elbrus (Rasagilina) patente Teva.</p> <p><b>Aparato Cardiovascular:</b> 1. GdM Lotrial (enalapril)patente Merck-es el tercer medicamento más vendido del mercado;- 2. GdM Losacor (Losartán) patente Merck y DuPont, noveno medicamento más vendido en el mercado. 3. GdM Corbis (Bisoprolol) patente Merck. 4. GdM Atansil (Amiodarona) patente Baxter; 5. GdM Vasotenal (simbastatina) patente Merck; 6. GdM Diondel (flecainida) patente Mylan.</p> <p><b>Antinfeciosos Vía Sistémica:</b> 1. GdM Amoxidal (amoxicilina) patente de GSK; 2. GdM Optamox (Amoxicilina / Ácido clavulánico) licencia de GSK; 3. GdM Termofren (Paracetamol) patente Triagesic.</p> <p><b>Sistema Músculo-esquelético:</b> 1. Dorixina (Clonixinato de lisina) patente Roemmers; 2. GdM Dorixina Forte (Ketorolac) patente Syntex; 3. GdM Bronax (Meloxicam) patente Boehringer Ingelheim Pharma</p> <p><b>Aparato Respiratorio:</b> 1. GdM Decidex (Clorfenamina / Pseudoefedrina); 2. GdM Decidex Grip (paracetamol, fenilefrina, c butetamato, cafeína); 3. GdM Lidil Cort (Fluticasona) patente GSK).</p> <p><b>Aparato Digestivo y Metabolismo:</b> 1 GdM Sertal Compuesto (Propinox clorhidrato/ Clonixinato de lisina); 2. GdM Taural (famotidina) patente Merck; 3. GdM Plidex (Trimebutina) patente Pfizer; 4. GdM Endial (Glimepirida) patente Takeda; 5. Ostelin ACD (Vitaminas A, C, D2); 6. GdM Lanzoprol (lanzoprazol) patente Sage Pharmaceuticals, Inc.</p> <p><b>Marca Gador. Sistema Nervioso Central:</b> 1. GdM Foxetin (fluoxetina) Patente Pfizer; 2. GdM Alplax (alprazolam) patentado Upjohn -está entre los 10 medicamentos más vendidos;- 3. GdM Diocam (Rivotril) patente Roche; 4. GdM Duxetin (Duloxetine) patente Eli Lilly; 5. GdM Midax (olanzepida) patente Eli Lilly</p> <p><b>Aparato Cardiovascular:</b> 1. GdM Sinlip (rosuvastatina) patent Astra Zeneca; 2. GdM Atenolol (atenolol) patente Astra Zeneca.</p> <p><b>Marca Investi: Aparato respiratorio:</b> 1. Hexaler (desloratadina) patente Schering; 2. Ceporexina (cefalexina) patente Eli Lilly; 3. Acemum (acetilcisteína) patente Lifetime.</p> <p><b>Sistema nervioso central, comercialización de productos de Roche:</b> 1. Lexotanil (bromazepam); 2. Rivotril (clonazepam); 3. Dormicum (midazolam); y 4. Valium (diazepam). De Investi: 1. GdM Tetralgin (Ergotamina /Dipirona /Metoclopramida /Clorfeniramina), patente Gramon.</p> <p><b>Marca Argentina: Aparato Cardiovascular:</b> 1. GdM Dilatrend (carvedilol) patente Teva; 2. GdM Sintrom (acenocumamol) importado de Juvisé Pharmaceuticals; 3. GdM Racorval (valsartán) patente Novartis; 4. GdM Coroval (amlodipina) patente Synthón.</p> <p><b>Antiinfeciosos Vía Sistémica:</b> 1. GdM Cefalexina Argentina (cefalexina); patente Eli Lilly. 2. GdM Vesalion (diclofenac) patente Ciba-Geigy.</p> <p><b>Marca Gramon OTC:</b> 1. Chofitol; 2. Melatol; 3. Merthiolate; 4. Oralsone (Oralsone Herpes); 5. Oralsone; 6. Oralsone C.</p>
<p><b>Lanzamientos de nuevos productos como porcentaje de la cartera total por años.</b></p>	<p><b>Roemmers:</b> 2003-2006: 33%. 2008-2011: 9%. 2012-2015: 4%. 2016-2018:4%</p> <p><b>Gador:</b> 2003-2006: 31,5%. 2008-2011: 9,5%. 2012-2015: 6%. 2016-2018: 3%</p> <p><b>Investi:</b> 2003-2006: 30%. 2008-2011: 9%. 2012-2015: 2,5%. 2016-2018: 3%</p>

Fuente: elaboración propia a partir de IQVIA, IMS Healt, Cont & Urbiztondo, 2019, <https://www.pharmabiz.net/>, <https://planetafarma.com.ar/> , <https://www.argentina.gob.ar/defensadelacompetencia>, <https://www.roemmers.com.ar/>, <https://www.gador.com/>, <https://www.investi.com.ar/>, <https://www.argentia.com.ar/#>, <https://cilfa.org.ar/wp1/>, <https://www.quimica.es/>, y <https://patents.google.com/>.

En el Cuadro 5 observamos las estrategias del Grupo Roemmers. Es la empresa más grande en el país y la segunda de América Latina -ver

cuadro 1. El laboratorio buscó profundizar su modelo basado en pequeñas moléculas y GdM para Argentina y América Latina. Si lo comparamos con los otros dos laboratorios que compiten en el mercado regional, Grupo Elea y Grupo Bagó, Roemmers no invirtió sustantivamente en la producción de principios activos de moléculas grandes, tiene la menor cantidad de acuerdos comerciales y de inversiones en otros sectores de la industria. Para lograr sus objetivos invirtió en plantas en los principales mercados de la región -como en Brasil, Ecuador, Peru- y compró importantes laboratorios (en Argentina: Argentia, Gramón, Valean, Elsium; también en Brasil, Paraguay y Uruguay). Buscó replicar su modelo en la región, bajo una estrategia market seeking (Dunning & Narula 2005), apunta a explotar el mercado interno del país receptor, aprovechando el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado, en un contexto de altas barreras comerciales y/o altos costos de transporte. Cuenta con 10 plantas en el país (3 plantas con su socio Gador), especializadas en la producción de GdM. En Argentina en el periodo analizado el Grupo abrió dos plantas junto a su socio Gador, y juntos invirtieron en ampliaciones de plantas. En los países de la región tiene 8 plantas.

La marca Roemmers -Siegfried, Siegfried Rhein y FQM en otros países de América Latina- tiene la cartera de productos más amplia del mercado, que abarcan 6 especialidades terapéuticas y productos OTC competitivos, buscando responder a una estrategia de volumen y diversidad. Su porfolio está encabezado por 2 medicamentos blockbuster, Lotrial y Losacor, que, en conjunto con los remedios para el aparato cardiovascular de Gador, les permiten liderar el mercado en ese rubro. Los Antiinfecciosos Vía Sistémica tienen más del 50% del mercado siendo los de mayor salida Amoxidal y Optamox, así como algunas especialidades para el aparato digestivo (como los antiespasmódicos / analgésicos combinados como el Sertal).

Además, es la empresa que más laboratorios adquirió manteniendo sus marcas comerciales, como, a su vez, incorporó una gran cantidad de marcas de importantes laboratorios (de Roche, Novartis, MSD y Craveri). De esta manera absorbió empresas de la competencia, y amplió su oferta bajo una estrategia de integración horizontal. El grupo Roemmers logró una mayor diferenciación de productos (Chudnovsky 1979) por estos procesos, ya que si bien la cantidad de marcas nuevas lanzadas al mercado es decreciente -entre 2003-2006 se lanzaron un 31,5% de productos respecto a la cartera total, mientras que, entre 2016-2018 fue del 3,3%-,

la compra de laboratorios y de marcas revirtieron esta tendencia. En este sentido, la marca Gador le permitió expandirse en la especialidad del sistema nervioso central con un tranquilizante blockbuster como Alplax junto a otros tranquilizantes (45% de este mercado), y los antipsicóticos (19%); y, a su vez, le permitió ampliar la oferta en productos del aparato cardiovascular con marcas como Atenolol y Sinlip (10%). Mientras que Investi lo posicionó mejor en medicamentos GdM para el aparato respiratorio (Acemuk, Hexaler, Ceporexin, entre otros), y en productos para el sistema nervioso central bajo la importante línea de productos que comercializan para Roche: Lexotanil, Rivotril, Dormicum y Valium (12% del mercado de tranquilizantes). Con Argentia, Roemmers profundizó más en productos para el aparato Cardiovascular (Dilatrend, Sintrom y Racorval); y Gramón le aportó en el mercado OTC.

**Cuadro 6: estrategias Grupo Bagó.**

<b>Adquisición</b>	<b>Greenfield y Joint ventures (JV)</b>	<b>Acuerdos comerciales y compra de productos</b>	<b>Estructura al 2018 en Argentina</b>	<b>Estructura al 2018 internacional</b>
2010 Danone compra Nutricia.	2000 JV Nutricia-Bagó. Productos para la nutrición en los primeros años de vida.	Bioprofarma Productos Neurología, Oncología, Hematología y enfermedades raras. Acuerdos comerciales con Eisai Limited, IBC, Kemex, Eczane, Vicrofer, Serum, Varifarma, IMA, Laboratorios Ferring.	Planta en La Plata (Bs. As). Productos GdM.	Planta en Brasil (desde 2002). Producción de GdM.
	2009 JV Elea, Biogenesis Bagó y Novartis para fundar Synergium Biotech. Planta de Vacunas, inversión 60 mlls. USD. Principalmente produce antigripales para el Estado.	Acuerdos con Astellas, Astra Zeneca, Boehringer Ingelheim, Ferrer, Ferozsons, Fidia, Gedeon Richter, IBSA, MSD, Novartis, Pfizer, Synthon, UCB y United therapeutics,	Planta en La Rioja. Especializada en antibióticos. Productos GdM.	Planta en Chile (desde 1947). Producción de GdM.

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

	<p>2010 JV Biogénesis (Grupo Insud), Novartis y Bagó forman Biogénesis Bagó. Las tres empresas tienen un tercio del capital accionario. Producción de vacuna antiaftosa a nivel mundial. 2010 planta en Garín, Bs. As. 2013 Planta en China en conjunto con Hile Biotechnology (inversión 60 mlls USD).</p>		<p>Planta en City Bell, Bs. As. Productos GdM.</p>	<p>Planta en México (desde 1972). Producción de GdM.</p>
	<p>2014 JV con Synthón para formar Synthón-Bagó. Planta en Santa Fé. Medicamentos para la esclerosis múltiple.</p>		<p>Planta Química Montpellier. Virrey Liniers, Bs. As. Productos GdM e importaciones.</p>	<p>Planta en Uruguay. Producción de GdM.</p>
	<p>2017 ampliación planta Grupo Bagó, Montpellier. Planta Villa Soldati. 31,1 mlls. USD</p>		<p>Disprofarma. Distribuidora. 50% del paquete accionario. Integración vertical hacia adelante</p>	<p>Planta en Bolivia (desde 1978). Producción de GdM.</p>
	<p>2018 Bagó. Ampliación de planta inyectables. u\$s 4,4 millones</p>		<p>Planta Laboratorios Bioprofarma-Bagó. Laboratorio Biotecnológico. Planta en Terrada, Bs. As. Especialidad en productos para patologías Hematológicas, Oncológicas, Urológicas, Neurológicas y en Enfermedades Raras. Acuerdos comerciales, GdM e importaciones.</p>	<p>Planta en Pakistán. Producción de GdM.</p>
			<p>Synthón Bagó. Planta en Santa Fé. Acuerdos comerciales e importaciones.</p>	
			<p>Sinergium Biotech. Planta de Vacunas. Acuerdos comerciales y GdMs.</p>	

			Monroe Americana. Drogueria. Participación accionaria. Integración vertical hacia adelante	
<b>Medicamentos más vendidos. Por clases terapéuticas.</b>	<p><b>Marca Bagó. Aparato Digestivo y Metabolismo:</b> 1. Ulcozol (Omeprazol), patente propia; 2. Vitaminas Bagó B1 B6 B12. 3. Estreptocarbocaftiazol, s/d.</p> <p><b>Aparato Cardiovascular:</b> 1. GdM Glioten (Enalapril) patente Renitec de Merck; 2. Diurex (Hidroclorotiazida) patente Merck. 3. GdM Carvedil (Carvedilol) Patente GSK; 4. Presimax (Losartan) patente Merck y DuPont.</p> <p><b>Antiinfecciosos Vía Sistémica:</b> 1. Trifamox (amoxicilina) patente de GSK.</p> <p><b>Sistema Nervioso Central:</b> 1. Tranquinal (Alprazolam) patentado Laboratorios Upjohn 2. Seroquel (Quetiapina) Licencia Aztra Zeneca. 3. GdM Octapryl (Bromazepam) patente Roche.</p> <p><b>Aparato Respiratorio:</b> 1. GdM Nastizol (Clorfeniramina Pseudoefedrina) patente Warner Lambert; 2. GdM Lukast (montelukast) patente Teva. OTC: Bagovit A</p>			
	<p><b>Marca Montpellier. Aparato Digestivo y Metabolismo</b> 1.DBI (Metformina clorhidrato) patente GSK; 2. T4 (Levotiroxina Sódica) patente Merck 3. Zomarist (Metformina), Acuerdo Comercial Novartis. <b>OTC:</b> 1. Migral 2. Refrianex 3. Anaflex.</p>			
	<p>Biogénesis-Bagó: desarrollo de la vacuna Antiaftosa (animales) a nivel global. Plantas en Corea del Sur y China.</p>			
<b>Lanzamientos de nuevos productos como porcentaje de la cartera total por años</b>	<p><b>Bagó:</b> 2003-2006: 24,5%. 2008-2011: 10%. 2012-2015: 3,5%. 2016-2018: 3,5%. <b>Montpellier:</b> 2003-2006: 24,5% 2008-2011: 10% 2012-2015: 3,5% 2016-2018: 3,5%.</p>			

Fuente: elaboración propia a partir de IQVIA, IMS Healt, Cont & Urbiztondo, 2019, <https://www.pharmabiz.net/>, <https://planetafarma.com.ar>, <https://www.argentina.gob.ar/defensadelacompetencia>, <https://www.bago.com.ar/>, <https://www.montpellier.com.ar/>, <https://www.quimica.es/>, <https://patents.google.com/>.

En el cuadro 6 observamos al Grupo Bagó (194 en el mundo y segundo en Argentina -cuadro 1 y 3). Principalmente trabaja GdM para una variada gama de clases terapéuticas (5) y productos OTC. Su producción incluye la mayor cantidad de acuerdos comerciales, y la segunda mayor cantidad de JV entre los laboratorios estudiados (Nutricia-Bagó, Synergium Biotech, Biogénesis, Synthon-Bagó), para la producción de vacunas -incluidas para animales- y tratamientos para el cáncer y enfermedades raras; y la menor cantidad de adquisiciones. También se destaca por los acuerdos con el Estado para el abastecimiento de las campañas de vacunación con Biogenesis Bagó. En 2018 contó con 6 plantas de producción en Argentina, 1 planta para readecuar medicamentos

de acuerdos comerciales e importaciones (Synthon Bagó); y 5 plantas en Latinoamérica y 1 en Pakistán<sup>9</sup>.

Cuenta con una integración hacia atrás, con un laboratorio de elaboración de principios activos) y hacia adelante al participar con acciones en dos distribuidoras (Disprofarma Farmanet) y en una Droguería (Monroe Americana).

En cuanto a la oferta de producto, vemos que el laboratorio es competitivo en las especialidades Aparato Digestivo y Metabolismo con Ulcozol (patente propia) antiulceroso (12% del mercado), antiinfecciosos intestinales (49,2%) con Estreptocarbocftiazol, y Vitaminas (52%) principalmente con Bagó B1 B6 B12. Con Montpellier, encabezado por el segundo medicamento más vendido del país levotiroxina T4 (patente Merck), y con la sub especialidad antidiabéticos biguanidas -58% del mercado- con DBI y Zomarist (Acuerdo Comercial Novartis). En Aparato Cardiovascular sobre todo en el sub área Inhibidores ECA (con una participación del 15%), preparados reguladores de colesterol / triglicéridos (7%) y betabloqueantes (33,2%). En Sistema Nervioso Central encabeza la sub clase terapéutica psicoestimulantes (25% del mercado) y tranquilizantes (15%) con Tranquinal, Seroquel (Quetiapina) Licencia Aztra Zeneca, y Octapryl. En Aparato Respiratorio, sobre todo con antiasmáticos (94,7%), con Nastizol y Lukast. También es fuerte en el área OTC con Migral, Refrianex, Anaflex y Bagovit A.

La estrategia de integración horizontal del grupo muestra un proceso de diferenciación de productos más intensificada en los primeros años. La cantidad de productos nuevos al mercado es decreciente (entre 2003-2006 se lanzaron un 36% más de medicamentos respecto a la cartera total, mientras que entre 2016-2018 fue del 6%), impulsados sobre todo por acuerdos comerciales con otros laboratorios (por lo menos con 23 laboratorios según el cuadro 6).

---

<sup>9</sup> El grupo contó con una internacionalización temprana (desde la década de 1950) iniciando procesos de exportaciones hasta poner plantas en otros países (Campins 2015)

**Cuadro 7: estrategias de Elea.**

<b>Adquisiciones</b>	<b>Greenfield y JV</b>	<b>Acuerdos comerciales</b>	<b>Estructura al 2018 en Argentina</b>	<b>Estructura al 2018 internacional</b>
2002 Phoenix compra planta de Novartis. Phoenix seguirá fabricando allí los productos de Novartis bajo acuerdo comercial.	2004 se inaugura en Elea nuevos laboratorios analíticos, de Desarrollo y Control de Calidad.	2003 licencia Internacional Parker Lewis de Agarol, Caladryl, Duranil, Mylanta Pocket, Sacarina Parke Davis, Anusol, Benadryl, Mylanta, y Sinutab, que le aportaron 30 mlls. USD en un año en ventas.	Planta en Los Polvorines Bs. As. (ex Lab. Phoenix, ex Novartis). Producción de GdM.	Chemo. Empresa Farmacéutica. 10 plantas. Red global integrada por 5 plantas químicas (en Italia, España, Argentina -Elea- e India), 2 plantas farmacéuticas en España y una en India, además de 2 plantas de inyectables en España. En general produce GdM y fármacos de acuerdos comerciales.
2017 compra Phoenix a GSK por 250 mill. USD. Planta de producción en Villa de Mayo, Bs. As. Laboratorios de producción de GdM.	2008 mAbxience. Primera planta de anticuerpos monoclonales. Desde el año 2012 con 2 productos en el mercado.	2003 compra Evatest (Roche) por 5 mlls. USD.	Planta en Pilar. Producción de GdM.	Exeltis, Empresa Farmacéutica de GdM. Plantas en Guatemala y Turquía.
	2009 JV Elea (50%) junto con Biogenesis Bagó y Novartis fabricación de vacunas (principal comprador el estado argentino). Facturación anual: más de 100 Mlls. USD.	2008 licencia Glucopage (Metformina) de Merck.	Planta Sanabria (Bs. As.) sólidos, semisólidos y líquidos (Costo de 25 Mlls. USD), Producción de GdM. Planta Original.	Urufarma, empresa farmacéutica (Uruguay). 1 planta que exporta a Latinoamérica (11.626 mlls. USD Al 2014). Principalmente a Argentina. Productos GdM.
	2009 Inmunova. Laboratorio para el tratamiento contra el síndrome urémico hemolítico.	2009 acuerdo Comercial con Nycomed sobre las marcas Fullgrip, Glucotrin y el antibiótico Bimoxal.	Planta Sinergium Biotech (vacunas). Acuerdos comerciales e importaciones.	Xiromed focalizado en suministrar productos GdMs para el mercado estadounidense y Europa.

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

	2010 consorcio Público-Privado integrado por la Universidad Nacional de Quilmes, INTI, el Instituto de Oncología Ángel Roffó y Elea	2009 acuerdo comercial con J&J Agarol, Benadryl, Caladryl, Evatest, Mylanta y Nopucid (representan el 13% de la facturación total al 2010).	Planta PharmADN en Vicente López, Bs. As. Planta de anticuerpos monoclonales. Acuerdos comerciales.	JV Gramon (desde 1992). Planta en Montevideo (Uruguay)
	2011 JV con Pfizer para la producción de la vacuna contra la bacteria Pneu-mococo (Prevenar 13) por 5 años para abastecer al Estado. Precio: 48 mlls USD.	2009 acuerdo Comercial con Atabey (Cuba) para producir anticuerpos monoclonales para el cancer de pulmon.	Planta mAbxience Argentina Garín, Buenos Aires.	
	2012 se inaugura planta PharmADN en Vicente López, Bs. As., planta de anticuerpos monoclonales en Argentina. Coste 15 mlls. USD.	2011 compra a Merck la línea de cardiometabolismo y medicina general por 31.9 mlls. USD.	Maprimed. Producción de principios activos. 50% del capital accionario.	
	2012 JV Elea-Bio-tech, PharmaADN y Biogénesis-Bagó. anticuerpos monoclonales.	2011 Elea adquiere cartera de productos de Dr. Madaus por 2 mlls. USD.	Droguería Monroe Americana. Integración hacia adelante.	
	2012 Urufarma ampliación de planta 20 mlls. U\$S	2013 acuerdo comercial Pfizer inc, Warner Lambert Company y Parke-Davis & Company, de los productos, Ponstil Ponstin, Ponstinetas, Tilazem, Clorfibrase, Chlormycetin, Eutroid, Vifortol y Zarontin	DISPROFARMA. 16% del capital accionario. Distribución de especialidades medicinales.	
	2012 JV. Grupo Insud, Mundo Sano, ELEA, Maprimed, y el Ministerio de Salud de Argentina. Para producir benznidazol (Chagas).	2015 acuerdo con Merck, de 5 a 6 mlls. de dosis de la vacuna contra el HPV.	DT LOGÍSTICA S.A. 25% del capital accionario.	

	2015 JV Pfizer y Elea para la producción de vacuna antineumococica.	2016 acuerdo con el Estado de 464.640 unidades de Tenofovir Elea; y 2.889.000 unidades de Remivir por 4,7 mlls USD.	COMSIL S.A. 42,3% del capital accionario. Actividades financieras.	
			PRODIFA S.A. 50% del capital accionario. Actividades financieras	
			W.F.G. S.A. 50% del capital accionario. Actividades financieras.	
			GSP emprendimientos agropecuarios s.a.	
			FARMALINK, 10% capital accionario	
<b>Medicamentos más vendidos. Por clases terapéuticas.</b>	<p><u>Terapia Genito-urinaria:</u> 1. GdM Diva (drospirenona más etinilestradiol) importado (Uruguay); 2. GdM Miranda (nomegestrol más estradiol) patente Laboratorie Theramek; 3. GdM Secufem (levonorgestrel) importado (Uruguay); 4. GdM Egestan Fólico (ácido fólico) patente Smithkline; 5. GdM Egestan Fólico (ácido fólico) patente Smithkline; 6. GdM Progest (progesterona), importado; 6. GdM Paraclim (Tibolona) patente Wyeth.</p> <p><u>Aparato Cardiovascular:</u> GdM Zarator (atorvastatina) patente Althera Life Sciences; 2. GdM Lanx (Espironolactona) patente Pfizer; 3. GdM Cilostal (Cilostazol) patente Merck.</p> <p><u>Aparato Digestivo y Metabolismo:</u> GdM Glucophage (metformina) licencia comercial Merck.</p> <p><u>OTC:</u> 1. Agarol (sodio picosulfato) patente PL; 2. Aziatop (omeprazol); patente AstraZeneca; 3. Hepatalgina patente Takeda; 4. Mylanta (magnesio y asociaciones) patente PL; 5. Ratisalil; 6. GdM Geniol(paracetamol) patente GlaxoSmithKline; 7. Evatest importado (Alere Shanghai, China); 8. Caladryl (difenhidramina y asociaciones) patente PL; 9. GdM Falgos, patente Warner Lambert</p> <p><u>Sistema Músculo-esquelético:</u> 1. Deltisona (meprednisona) patente Schering.</p> <p><u>Sistema Nervioso Central:</u> 1. GdM Principia (Pregabalina) patente Upjhon..</p>			
<b>Lanzamientos de nuevos productos como porcentaje de la cartera total por años.</b>	<p><b>Elea:</b> 2003-2006: 36%. 2008-2011: 12%. 2012-2015: 5,3%. 2016-2018: 6%.</p> <p><b>Phoenix:</b> 2003-2006: 29%. 2008-2011: 10%. 2012-2015: 5%. 2016-2018: 1,5%.</p>			

Fuente: elaboración propia a partir de IQVIA, IMS Healt, Cont & Urbiztondo, 2019, <https://www.pharmabiz.net/>, <https://planetafarma.com.ar>, <https://www.argentina.gov.ar/defensadelacompetencia>, <https://elea.com/>, <https://www.grupoinsud.com/en/>, <https://www.quimica.es/>, y <https://patents.google.com/>.

El Grupo Elea en estos años tuvo un importante crecimiento pasando del octavo lugar (3,4%) en la participación de mercado en 2003 al tercer lugar (5,6%) en 2018; y ocupó en 2019 el puesto 414 en el mundo

(cuadro 1). Es parte del Grupo Insud, un grupo cuyas inversiones están muy diversificadas respecto al Grupo Bagó y Roemmers. Posee 3 plantas de producción en Argentina en las que elabora principalmente GdM, una de ellas producto de la compra del laboratorio Phoenix por 250 mills. USD. Además, cuenta con 3 plantas más para la producción de medicamentos de molécula pesada (Sinergium Biotech-JV-, PharmADN y MAbxience), y una planta productora de principios activos. A su vez, a nivel internacional el Grupo Insud tiene 12 plantas productoras de GdM y genéricos en varios continentes. Por lo que es la corporación más internacionalizada. La empresa realizó 5 JV con un perfil de producción de medicinas de grandes moléculas (junto con Biogenesis Bagó y Novartis, Sinergium, Biogénesis-Bagó y 2 acuerdos con Pfizer), e inversiones greenfield según el mismo objetivo (mAbxience, Inmunova, y PharmADN). Es la empresa con más acuerdos con el Estado para producir medicamentos para el tratamiento de Chagas, campañas de vacunación (gripe, HPV y meningitis), retrovirales; e investigación conjunta en oncología.

A su vez, al interior de la industria farmacéutica Elea está integrado hacia atrás, con empresas productoras de insumos (Maprimed, 50% capital accionario), y hacia adelante, con Droguería Monroe Americana, la distribuidora Disprofarma (16% del capital accionario), Farma Link y DT Logística S.A.

En cuanto a la oferta de productos, Elea ha tenido una estrategia de concentración horizontal mediante acuerdos comerciales con laboratorios (en los que se destacan medicamentos biológicos), licencias de producción y comercialización (vía importaciones), y compra de marcas (más de 23). Esta estrategia muestra un proceso de diferenciación de productos, más intensificada en los primeros años. Si bien la cantidad de marcas nuevas lanzadas al mercado es decreciente -entre 2003-2006 se incrementaron un 36% de productos respecto a la cartera total, mientras que entre 2016-2018 fue del 6%-, la compra de Phoenix, de marcas de otros laboratorios, y los acuerdos comerciales revirtieron este proceso.

Sus productos de más ventas se encuentran en 5 especialidades terapéuticas. Terapia Genito-urinaria (el Cloramfenicol tiene el 97,3% del mercado); la Línea cardiológica, especializada en reductores de triglicéridos y colesterol (59,1%); Aparato Digestivo y Metabolismo, con el 14% del mercado antidiabéticos con Glucophage (metformina) licencia comercial Merck. En Sistema Músculo-esquelético con Corticoide de acción sistémica (26,5%) -Deltisona. Sistema Nervioso Central, con mayores ventas en epilépticos (7%).

Y tiene mucha presencia en el mercado OTC con antiácidos y antiinflamatorios (42,6%), antigripales con antiinfecciosos (35,9%), expectorantes (10,4%), antitusígenos (11,7%) y antihistamínicos (24,7%).

**Cuadro 8: estrategias de Casasco, Baliarda y Raffo.**

Empresas	Adquisición	Greenfield y JV	Acuerdos comerciales	Medicamentos más vendidos. Por clases terapéuticas.	Estructura al 2018 en Argentina
Casasco	Planta de Lab. Janssen Cilag, 2002	2012 nueva planta 20 mlls. USD en Pilar.	Takeda, Sigma Tau Italia, Recordati S.p.A., Angelini, OM Pharma y Viphor Pharma.	<p><u>Antiinfecciosos Vía Sistémica:</u> 1. GdM Iset (claritromicina); 2. GdM Amoclav (amoxicilina más clavulánico); 3. GdM Alercas (fexofenadina) patente Sanofi.</p> <p><u>Sistema Nervioso:</u> 1. GdM Tiarix (paroxetina), 2. GdM Lextor (escitalopram) patente Lundbeck AS; 3. GdM Zoxx (sertralina) patente Pfizer; 4. GdM Rostrum (quetiapina) patente Aztra Zeneca; 5. GdM Carrier (memantina) patente Forest Laboratories Holdings Ltd -primero en ventas alzheimer-; 6. GdM Lamocas (lamotrigina) GSK.</p> <p><u>Gastroenterología:</u> 1. GdM Danlox (omeprazol) patente AstraZeneca; 2. GdM Factor AG (simeticona) patente J&amp;J.</p> <p><u>Aparato Cardiovascular:</u> 1. GdM Ampliar, (atorvastatin); 2. GdM Loplac (valsartán); 3. GdM Pelmec (amlodipina).</p>	Planta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. GdM, productos sólidos orales en sus diferentes formas, polvos para reconstituir, líquidos, geles y cremas.
					Planta en Pilar. Productos GdM
					Se asocia en Farmanet (distribuidora).

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

<p><b>Baliarda</b></p>				<p><u>Sistema Nervioso Central:</u> 1. GdM Clonagin (clonazepam) -el más vendido en Argentina, y el décimo medicamento más vendido en el mercado-2. GdM Meplar (paroxetina) -es la más recetada-; 3. GdM Biatrix (quetiapina) -es la más vendida-. 4. Latrigin (lamotrigina); 5. Nulipar (pramipexol) patente Boehringer. 6. GdM Levecom (Levetiracetam).</p> <p><u>Aparato Digestivo y Metabolismo:</u> 1. Pantus (pantropazol)</p> <p><u>Terapia Genito-urinaria:</u> 1. GdM Ginkan (Metronidazol)</p>	<p>Planta San Cristóbal, Buenos Aires. Producción GdM.</p>
					<p>Planta Parque Patricios Producción de GdM.</p>

<p><b>Raffo</b></p>	<p>S/D Compra 2 plantas de Sandoz (Novartis) por 10 mlls. USD. Compra Gramón (50%)</p>	<p>2003 ampliación de la planta por 12 mls USD. Objetivo: triplicar la producción y lanzar nuevos productos.</p>	<p>Eli Lilly, Amgen y Patheon Inc.</p>	<p><u>Sistema nervioso central:</u> 1. GdM Quetiapina (quetiapina) patente original de Astra Zeneca; 2. GdM Lacotem (lacosamida) patente OCB; 3. GdM Atenix (sertralina) patente original Pfizer.  <u>Aparato Cardiovascular:</u> 1. GdM Colmibe (Atorvastatina Ezetimibe) Althera Life Sciences; 2. GdM Alpertan (valsartan) patente Novartis 3. GdM Nabila (Nebivolol) patente Sanfer  <u>Sistema Músculo-esquelético:</u> 1. GdM Flexidol (meloxicam) patentado por Boehringer, 2. GdM Idena (ibandronato) patente de Merck, <u>Gastroenterología:</u> GdM Reduprost (Tamsulosina Clorhidrato) patente Sandoz. OTC: 1. GdM Uniflox (levofloxacina) patente original Daiichi Sankyo; 2. GdM Paracetamol Raffo y 3. GdM Aerotina (loratadina), patente de Schering Corp.</p>	<p>Planta principal en San Juan especializada en la manufactura de productos sólidos orales como comprimidos, cápsulas y sobres. Se producen más de 1.300.000 comprimidos diarios.</p>
					<p>Planta Villa Martelli. GdM.</p>
					<p>Centro de distribución en Tortuguitas (Pcia. Bs. As.).</p>
					<p>Oficinas administrativas en Vicente López, (Pcia. De Bs. As.)</p>
					<p>Asociado en Rofina (distribuidora)</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de IQVIA, IMS Healt, Cont & Urbiztondo 2019, <https://www.pharmabiz.net/>, <https://planetafarma.com.ar>, <https://www.argentina.gob.ar/defensadelacompetencia>, <https://www.baliarda.com.ar/>, <https://www.raffo.com.ar/>, <https://www.casasco.com.ar/es/>, <https://www.quimica.es/>, <https://patents.google.com/>.

En contraste, Casasco, Baliarda y Raffo son laboratorios más pequeños que los tres antes analizados, que se especializan en GdM para una menor cantidad de áreas terapéuticas. Tienen una presencia sobre todo a nivel nacional, con medicamentos GdM. Esto se traduce en pocas inversiones en sus plantas, así como acuerdos comerciales y adquisiciones de empresas (Cuadro 8). No tienen plantas en otros países. Su integración hacia atrás es nula, mientras que Casasco y Raffo si tienen una moderada integración hacia adelante con participaciones accionarias en distribuidoras. En cuanto a su oferta, en general se especializan en productos para el Sistema Nervioso Central. Casasco en medicamentos Anti-Alzheimer (30% del mercado), antiepilépticos (7%), y antipsicóticos (9%). Baliarda con el blockbuster Clonagin -clonazepam-, los productos más vendidos antiepilépticos (16% del mercado), antipsicóticos (14%) y productos anti-alzheimer (25%). Y Raffo con antiepilépticos (16%), y antipsicóticos (13%). Casasco también es competitivo en medicamentos para el Aparato Digestivo y Metabolismo, con antiácidos y antiflatulentos (30%), antiespasmódicos (25%), y Digestivos (20%); Aparato Cardiovascular con preparados reguladores de colesterol / triglicéridos (11,5%) y antihipertensivos (30%). Raffo es el laboratorio que más participación tiene en distintas clases terapéuticas de este grupo (4), así como más productos OTC, y esto se condice con la mayor estructura productiva.

## **Conclusiones**

A lo largo del artículo vimos como los cambios en innovación y las regulaciones, alteraron la competitividad y la forma de conseguir rentas tecnológicas en el mundo y en Argentina. En general, para América Latina, estas transformaciones implicaron que sus principales empresas sean más competitivas a nivel local y regional en la producción de GdM.

Según este contexto competitivo, en Argentina un conjunto de empresas locales logró imponer sus ventas frente a corporaciones internacionales, produciendo, sobre todo, medicamentos GdM de pequeñas moléculas. Las mismas no iniciaron un proceso significativo de innovación de medicamentos, sino que lanzaron productos GdM en mayor medida en los primeros años.

Al interior de las compañías nacionales existieron dos grupos diferenciados. Por un lado, los grupos Roemmers, Bagó y Elea realizaron destacadas estrategias de integración horizontal aprovechando los procesos de desinversión de empresas multinacionales, y mantuvieron mayores relaciones comerciales y productivas con las mismas. Lograron absorber empresas y/o medicamentos de la competencia y ampliar su oferta de medicamentos, ganando una importante e inédita concentración del mercado. La cartera de productos que ofrecieron estas corporaciones abarcó gran parte de las especialidades médicas de mayor salida en el país. Contaron con una amplia estructura productiva para formar economías de escala no solo en Argentina, siendo de los principales laboratorios de producción de América Latina.

Por otro lado, Raffo, Baliarda y Casasco lograron impulsar su producción con un porfolio de medicamentos orientados a un conjunto reducido de especialidades médicas. En mayor medida, encontrando un nicho de mercado en algunos productos para el Sistema Nervioso Central. Como también, fortaleciendo su producción en otras especialidades médicas como medicamentos para el Aparato Digestivo y Metabolismo (Casasco), para el Aparato Cardiovascular (Casasco) y OTC (Raffo). La oferta más reducida de productos evidencia una significativa menor cantidad de inversiones respecto al otro grupo.

Es de destacar que el Grupo Roemmers fue el laboratorio que más se expandió en el mercado argentino -y el segundo en América Latina- adquiriendo laboratorios y productos de laboratorios internacionales y locales, especializados en GdM de pequeñas moléculas. Logrando así la mayor oferta de medicamentos para varias especialidades médicas en el país.

Por su parte, el Grupo Bagó y el Grupo Elea tuvieron estrategias de integración horizontal, basadas en acuerdos comerciales, diferenciación y adquisición de productos y sus marcas, JV, y acuerdos con el Estado. Estas empresas son las que más invirtieron en medicamentos biológicos.

En términos de la relación existente entre la producción de las empresas y el desarrollo del país se observa que existe una amplia oferta de productos para abastecer al sistema de salud argentino -abarcan parte importante de las especialidades médicas.

Los problemas surgen al analizar la mayor dependencia importadora de, en primer lugar, productos de origen biológico, y en segundo lugar, de medicamentos de pequeñas moléculas. La falta de

iniciativas e inversiones para la producción e innovación a gran escala de estos productos no solo crean problemas en la balanza comercial, sino que presiona decisivamente sobre el financiamiento del sistema de salud. Muestra un escenario de profundos límites y alto riesgo frente a las crecientes brechas tecnológicas existentes respecto a las industrias farmacéuticas de los países líderes en salud. En este sentido, las debilidades subyacentes por la baja I+D en productos biológicos tuvo como una de sus consecuencias la falta de invención local de una vacuna contra el Covid-19, y los problemas económicos que esto generó. Este problema se extiende a América Latina con excepción del Instituto Finlay de Cuba.

Estos límites serán profundizados en otros trabajos indagando de manera más profunda en su impacto en el sistema de salud argentino. Además, se investigará acerca de la incidencia que tuvo la política estatal en la evolución del sector privado farmacéutico a través de leyes, y en la financiación del sistema científico tecnológico. Una hipótesis, por un lado, es que frente a la necesidad de contar con medicamentos de menor precio para la población en determinadas coyunturas el estado reaccionó con regulaciones impulsando, por ejemplo, la Ley de Genéricos, promoviendo así una mayor competencia entre las empresas. Y, por otro, frente a la baja I+D de las empresas privadas el Estado reimpulsó de manera acotada el sistema científico con el objetivo de formar un espacio que, por fuera de la lógica de mercado, busque respuestas a importantes problemas de salud poco atendidos (Zelaya et al. 2021).

## Referencias Bibliográficas

Afshin Mehrpouya. (2010). «Acces to medicine index 2010». Risk Metrics Group - ESG Analytics.

ANMAT. (2022). *Medicamentos Biológicos. Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica*. <https://www.argentina.gob.ar/anmat/regulados/medicamentosbiologicos>

Basile, G. & Rodriguez Cuevas. (2019). *Caracterización del Complejo Médico Industrial Farmacéutico Financiero hoy*. Buenos Aires: IEPS-APM

Bisang, R., Luzuriaga, J.P., & San Martín, M. (2017). *El mercado de medicamentos en la Argentina*. Buenos Aires: CECE, pp. 95-136.

Bramuglia, C., Abrutzky, R., & Godio, C. (2015). «El perfil de la industria farmacéutica de la Argentina». *Interrogantes a mediano plazo. Ciencia, docencia y tecnología*, 26(51), 102-130.

Brennan, L., & Rakhmatullin, R. (2015). «Global Value Chains and Smart Specialisation Strategy». *Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, European Commission's*, p.36.

Burachik, G., & Katz, J. (1997). «La industria farmacéutica y farmoquímica argentina en los años 90». En: *Apertura económica y desregulación en el mercado de medicamentos*. Santiago: CEPAL/ Alianza, 1997-pp. 81-123.

Campins, M. (2015). «Modalidades de internacionalización de dos empresas farmacéuticas argentinas en perspectiva histórica: Los casos Bagó y Sidus». *Apuntes*, 42(76), Art. 76.

Campins, M., & Pfeiffer, A. (2017). «La industria farmacéutica argentina y su entorno socio-económico (1958-2010)». *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, 9. Recuperado a partir de <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CEEED/article/view/1029>

CEPAL, N. (2020). «La salud como desafío productivo y tecnológico: Capacidades locales y autonomía sanitaria en la Argentina postpandemia». *Naciones Unidas*, Santiago: CEPAL 58 p. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46534/1/S2000782\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46534/1/S2000782_es.pdf)

CEPAL, N. (2021). «Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe». *Naciones Unidas*, Santiago: CEPAL, 103p. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47252-lineamientos-propuestas-un-plan-autosuficiencia-sanitaria-america-latina-caribe>

Chen, Y.-S., & Chang, K.-C. (2010). «The relationship between a firm's patent quality and its market value—The case of US pharmaceutical industry». *Technological forecasting and social change*, 77(1), 20-33.

Chudnovsky, D. (1979). «The challenge by domestic enterprises to the transnational corporations' domination: A case study of the Argentine pharmaceutical industry». *World Development*, 7 (1), 45-58.

CILFA. (2020). *La industria farmacéutica argentina*. Buenos Aires: CILFA.

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. (2007). Expediente #S01:03221161/2007. [http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/818\\_0.pdf](http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/818_0.pdf)

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. (2018). RESOL-2019-3-APN-SCI#MPYT. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2017/02/conc\\_1144.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2017/02/conc_1144.pdf)

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. (2021). RESOL-2021-144-APN-SCI#MDP. <http://cndc.produccion.gob.ar/sites/default/files/cndcfiles/Conc.%201758%20-%202021.pdf>

Cont, W., & Urbiztondo, S. (2019). *La competencia en el segmento upstream de la industria farmacéutica argentina: 2012-2018*. Buenos Aires: FIEL, Documento de Trabajo No 129.

De la Puente, C., Tarragona, S., Musetti, C., D'Amore, M., Slucki, D., & Rosenfeld, N. (2009). *Propiedad intelectual y medicamentos: El caso de la República Argentina*. Buenos Aires: ISALUD Serie de Estudios, 9.

Dosi, G., Marengo, L., Staccioli, J., & Virgillito, M. E. (2021). «Big pharma and monopoly capitalism: A long-term view». *Pisa: LEM Working Paper Series* No. 2021/26.

Dunning, J. H., & Narula, R. (2005). *Multinationals and industrial competitiveness: A new agenda*. Londres: Edward Elgar Publishing.

Dyer, J. H., Kale, P., & Singh, H. (2004). *When to ally and when to acquire*. Harvard Business Review.

Eilat, E. (2018). «The Inevitable Future of Generic Pharma Drugs Companies». *J Bioequiv*, 10(3), 48-49.

FDA. (2022). *Generic Drugs: Questions & Answers | FDA*. <https://www.fda.gov/drugs/frequently-asked-questions-popular-topics/generic-drugs-questions-answers>

Gautam, A., & Pan, X. (2016). «The changing model of big pharma: Impact of key trends». *Drug discovery today*, 21(3), 379-384.

Haakonsson, S. J. (2009). «The changing governance structures of the global pharmaceutical value chain». *Competition & Change*, 13(1), 75-95.

Hasenclever, L., & Paranhos, J. (2009). «The development of the pharmaceutical industry in Brazil and India: Technological capability and industrial development». *Econ. Innov. Res. Group, Econ. Institute*, Fed. Univ. Rio Janeiro, 1-25.

INPI. (2022). *Patentes de invención y modelos de utilidad*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/inpi/patentes-de-invencion-y-modelos-de-utilidad>

IQVIA. (2018). *Canales de Distribución. Encuesta de Canales 2018*.

IQVIA. (2019). *Us generics market- evolution of indian players*.

Kesic, D. (2015). «Research of strategic global development trends and competitiveness in the world pharmaceutical industry». En *Handbook of Research on Global Business Opportunities* (pp. 390-401). IGI Global.

KPMG. (2020). *Generics 2030: Three strategies to curb the downward spiral*. KPMG.

Lakdawalla, D. N. (2018). «Economics of the pharmaceutical industry». *Journal of Economic Literature*, 56(2), 397-449.

Lavarello, P. & Gutman, G. (2020). «Política industrial frente al covid-19: las oportunidades y desafíos de la industria biofarmacéutica en la Argentina». *Voces en el Fénix. Recuperado de* <https://voceselfenix.economicas.uba.ar/politica-industrial-frente-al-covid-19-las-oportunidades-y-desafios-de-la-industria-biofarmaceutica-en-la-argentina/>

Lundvall, B.A. (2010). *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning (Vol. 2)*. Londres: Anthem press.

Malerba, F., & Orsenigo, L. (2015). «The evolution of the pharmaceutical industry». *Business history*, 57(5), 664-687.

Manzanelli, P., y Calvo, D. (2021). *La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa kirchnerista a Macri*. En A. Wainer (ed.), *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI*. Buenos aires: siglo XXI.

Montalban, M., & SakinÇ, M. E. (2011). «How financialization shapes productive models in pharmaceutical industry: The domination

and contradictions of the blockbuster productive model». *Université de Bordeaux GREThA UMR CNRS*, 5113, 35p.

Munos, B. (2009). «Lessons from 60 years of pharmaceutical innovation». *Nature reviews Drug discovery*, 8(12), 959-968.

Naspleda, F. D. (2020). «Contribuciones al examen del crecimiento de la acumulación industrial argentina en la posconvertibilidad (2005-2011) y su comparación con la fase de incremento neoliberal (1993-1998)». *Revista Galega de Economía*, 29(1), 6063.

Naspleda, F. (2022). «Internacionalización de la producción y desarrollo industrial inestable en Argentina (1980-2014)». *ReVIISE*, Vol. 20, Año 17 pp. 73-89.

OIT. (2011). «Reestructuración, empleo y diálogo social en las empresas de las industrias química y farmacéutica». *Organización Internacional del Trabajo* 2011.

Phillips, M. I. (2013). «Big Pharma's new model in orphan drugs and rare diseases. » *Expert Opinion on Orphan Drugs*, 1(1), 1-3.

Piva, A. (2021) «Crisis y reestructuración en una economía dependiente e internacionalizada». *Realidad Económica*, VOL. 51 Núm. 344.

Porta, F., & Fernández Bugna, C. (2013). «La industria farmacéutica en la Argentina». En: *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago: CEPAL, 2013. p. 131-158. LC/L. 3637.

Porter, M. E. (1982). *Ventaja Competitiva: Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Argentina, CECSA.

Rao, P. M. (2008). «The emergence of the pharmaceutical industry in the developing world and its implications for multinational enterprise strategies». *International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing*, 2(2), 103-116.

Rikap, C. (2019). «Asymmetric Power of the Core: Technological Cooperation and Technological Competition in the Transnational Innovation Networks of Big Pharma». *Review of International Political Economy*, 26(5), 987-1021.

Sanchez, Mariano & Cano, Matías. (2014). *La industria farmacéutica argentina: Presente y perspectivas*. Buenos Aires: KPMG.

Secretaría de Política Económica Argentina (2018). Informes de cadenas de valor. Industria Farmacéutica. Recuperado de <https://>

[www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro\\_cadenas\\_de\\_valor\\_farmacia\\_0.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_farmacia_0.pdf)

Tamayo, M. P., & Piñeros, J. D. (2007). «Formas de integración de las empresas». *Ecos de Economía: A Latin American journal of applied economics*, 11(24), 27-45.

Torreyá. (2020). *The Pharma 1000 Top Global Pharmaceutical Company Report*. <https://torreyá.com/publications/pharma1000-intro-presentation-sep2020.pdf>

Urbiztondo, S., Cont, W., & Panadeiros, M. (2013). *La competencia en el segmento upstream de la industria farmacéutica argentina*. Buenos Aires: Documento de Trabajo No 121.

Vargas, V., Rama, M., & Singh, R. (2022). *Pharmaceuticals in Latin America and the Caribbean*.

Wolfgang, B., & Johann, V. (2017). «Exploratory analysis of innovation strategies in the pharmaceutical industry». *International Conference on Engineering, Technology and Innovation (ICE/ITMC)*, 417-424.

Zanotti, G.; Schorr, M., Cassini, L. (2021) «Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019)». *CEC*, Año 7 N° 13.

Zelaya, M.; Burgardt N.; Chiarante, N.; Piñero, F.; Alcain, J.; González Maglio, D.; y Carro, A. (2021) «Producción Pública de Medicamentos y Vacunas: análisis histórico y de políticas científicas con foco en el caso argentino». *Filosofía e historia de la ciencia y sociedad en Latinoamérica*, Vol. 1.

*Fecha de recepción del artículo: 30/11/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 14/02/2023*

## Reseña

**Poggetti, Rocío y Carini, Gabriel (comps.). 2021.**  
***El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado. Actores y procesos en perspectiva histórica.***  
**Río Cuarto: UniRío Editora**

Este libro, compilado por Poggetti y Carini, reúne un conjunto de trabajos académicos que se estructuran en torno al cooperativismo agrario argentino en clave histórica. Los y las autores/as enriquecen este estudio al incorporar abordajes regionales de sus dinámicas desde diferentes dimensiones de análisis, problematizando las tensiones provocadas por los vínculos estatales y las lógicas empresariales que han caracterizado a las cooperativas en distintas coyunturas.

El primer artículo es el de María Celia Bravo: “Los llamados ingenios azucareros cooperativos de Tucumán en el marco de la agitación agraria (1918-1928)”, que aborda la posibilidad de materialización de “ingenios cooperativos” integrados por cañeros tucumanos durante los años de gobiernos radicales en el contexto de crisis de sobreproducción de la caña de azúcar y de conflictividad entre pequeños y medianos productores independientes y los grandes propietarios de ingenios. La autora analiza sus logros y dificultades en las localidades de Monteros, Villa Alberdi y Leales para intentar independizarse de los industriales, de quienes dependían en cuanto a precios y cantidades, además de la desventaja ante la posibilidad de incorporar cambios técnicos. Concluye Bravo que con la certeza de que sólo con el apoyo financiero y político estatal se tendría éxito, debido a los altos costos que demandaba la construcción de ingenios con capacidad de molienda en condiciones de controlar la oferta y el precio de la caña para las respectivas zonas, las desavenencias legislativas y dificultades jurídicas hicieron que en lugar de cooperativas estas asociaciones de productores finalmente conformen sociedades anónimas, apartándose de los ideales cooperativistas.

Leandro Moglia, en: “Devenir del cooperativismo algodonero chaqueño”, analiza la historicidad del cooperativismo agrario de Chaco en relación estrecha con la producción algodonera, dada la presencia importante de pequeños y medianos productores que han precisado de

esta forma de organización para su defensa frente a la relación de poder desigual respecto al capital concentrado. Para analizar su evolución, el autor construye una periodización específica. Durante la etapa de crisis y estancamiento (1958-1970), por el cual el Chaco atravesó la crisis del sector agrícola nacional buscando tecnificación, rotación y diversificación de cultivos, los productores capitalizados pudieron reconvertirse pero no así los socios de las cooperativas. En la fase de reacomodo y endeudamiento (1970-1998), Moglia destaca la modernización de la infraestructura, pero el autor concluye que los años '90, de apertura económica y convertibilidad, a la vez que de mecanización de la cosecha y utilización de agroquímicos, provocó la expansión del cultivo y la recuperación de las 25 cooperativas sobrevivientes, pero la depresión económica con descenso de precios y pérdida de mercados se hizo sentir, y sumado al avance de la soja, el sector cooperativo algodonero chaqueño entró en una crisis que reviste problemas de continuidad.

“El cooperativismo vitivinícola en la Argentina”, de Juan Manuel Cerdá, propone estudiar la evolución del sector vitivinícola en general durante el siglo XX y de las cooperativas en particular, construyendo una periodización en relación directa con cada contexto económico y social. El autor señala la relevancia de este sector en las provincias cuyanas favorecido por la creación de grandes bodegas, la inmigración y el estímulo de políticas de protección, que le permitió superar las crisis de sobreproducción, impulsar el área implantada con la vid y la producción de vinos para el mercado al interno. La crisis de caída del consumo y precios a fines de los '70 las impactó negativamente, pero hacia fines de los '80 comenzó una etapa que Cerdá denomina “resurgimiento”, a partir del traspaso (privatización) de Giol a la Federación de Cooperativas Vitivinícolas de Argentina (FECOVITA) durante el gobierno de Bordón en Mendoza, con lo cual se diseñó un plan de reestructuración que benefició a productores, cooperativas y a FECOVITA, que con una estructura gerencial y burocrática “aggiornada”, pudo continuar con la gestión de la producción y las ventas de las principales marcas en el mercado interno y externo, lo que a su vez estimuló la creación de nuevas cooperativas, una situación inversa a la que se desplegaba en el cooperativismo agrario nacional.

Rocío Poggetti y Gabriel Carini, con el trabajo: “Entre la lógica gremial y la empresarial: CONINAGRO en el vaivén de las políticas públicas”, abordan un objeto escasamente atendido por la historiografía: la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada. Ésta

entidad de tercer grado, conformada en 1956, es estudiada en sus aspectos internos, referidos a su modelo organizativo y perfiles institucionales, como también externos, vinculados a las prácticas, estrategias y dinámicas de relación con el estado y otros actores agrarios. Una de las temporalidades que aluden se dio en el contexto de disputa por la hegemonía y concertación de intereses sectoriales (1955-1976), vinculado al proyecto desarrollista de país y de tecnificación del agro, mientras que otra refiere a la profundización de las políticas neoliberales (1991-2002), dado los cambios en la estructura agraria y social a nivel nacional y la desarticulación de los mecanismos de intervención del estado, CONINAGRO se enfrentó al desafío institucional de mantener la reproducción de sus bases sociales, ante lo cual estableció alianzas con FAA y CRA, particularmente ante los efectos adversos del modelo de convertibilidad. Finalizan los autores aclarando que si bien los problemas del agro pampeano han hegemonizado sus acciones gremiales, aquélla ha sido permeable a temáticas propias de las economías regionales.

“Asociacionismo en la agroindustria yerbatera: entre los principios cooperativos y la lógica del mercado (1966-2013)”, de Lisandro Rodríguez, estudia las cooperativas yerbateras de Misiones en perspectiva histórica, en su dimensión interna vinculada a las relaciones de poder y contradicciones con los principios cooperativos, tanto como en el plano externo en relación al mercado, al estado y a la sociedad civil, a partir de las transformaciones producidas por los cambios en el modelo social de acumulación y en la estructura agraria. Surgido en un período de consolidación de la matriz agraria (1880-1935) ante la necesidad de comercializar la producción, le sigue una etapa de arraigo de la pequeña y mediana explotación agrícola (1935-1955) a partir del intervencionismo estatal. Con la consolidación de un régimen de acumulación de apertura y desregulación que concentró la renta en las grandes empresas yerbateras, se reformularon los principios cooperativos, prevaleciendo una lógica empresarial, acentuada a principios del siglo XXI por los agronegocios y sus premisas de eficiencia y competitividad, agravando los problemas de diferenciación social. Concluye con algunos ejemplos disímiles de inserción cooperativos en este contexto económico y social, ponderando las diversas estrategias de persistencia del cooperativismo yerbatero que dependen, según Rodríguez, más del accionar de los asociados que le dan vida a las cooperativas que del plano institucional.

El artículo que cierra esta compilación es el de José Martín Bageneta, denominado: “Expansiones cooperativas. Acciones, estrategias y narraciones de la Unión Agrícola de Avellaneda (Santa Fe) en el agronegocio (1990-2017)”, analiza sus relaciones y estrategias a partir de la expansión territorial en el marco de los agronegocios y la sojización, los rasgos de su base social y los discursos sobre participación. Si bien diversificada ya desde la década de 1970, la UAA, integrada por medianos productores, se especializa actualmente en acopio de cultivos y venta de insumos. En la década de 1990 comenzó la expansión territorial creando sucursales y delegaciones tanto en la provincia de Santa Fe como en Chaco, Santiago del Estero y Salta, lo que obedece según Bageneta a dos lógicas: una endógena, por la necesidad de los productores de arrendamiento de tierras, y otra exógena, ya que desaparecieron las cooperativas con existencia previa, produciéndose una “territorialización dislocada” que reconfigura mitos y facciones, reconociendo un discurso tecnolizante oficial que considera como positivos sus resultados, adoptado por los principales dirigentes y algunos grupos de asociados y trabajadores; aunque por otro, asociados con discursos agraristas cuestionan los supuestos beneficios de la ampliación, argumentando acerca del descuido a los productores de la zona de origen.

Las investigaciones presentes en los artículos que integran esta compilación, sin lugar a dudas enriquecen el campo de estudios sobre cooperativismo agrario argentino e invitan a continuar pensando y profundizando en las diversas problemáticas históricas y vigentes que han caracterizado -y aún lo hacen- a la diversidad de sujetos agrarios que componen las cooperativas.

**Cristian Wilson<sup>1</sup>**

cristianjwilson26@gmail.com

<https://orcid/0000-0001-5207-3883>

*Fecha de recepción del artículo: 03/10/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 23/10/2022*

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Entre Ríos. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales

## Directrices para autores/as

*Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* es una publicación semestral (períodos: junio-noviembre y diciembre-mayo) con salida el primer día de junio y de diciembre, respectivamente. Publica trabajos sobre la historia económica, historia de la empresa e historia del desarrollo económico-industrial y se encuentra indexada en Latindex (versión impresa), ERIH PLUS y REDIB e integra el Núcleo Básico de Revistas Científicas y Tecnológicas Argentinas. Está adherido a la Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades (LatinRev) y catalogado en el Centro de Información y Documentación del Ministerio de Hacienda de la Nación de la República Argentina y en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires.

Las contribuciones enviadas deben ser artículos científicos originales en idioma castellano, portugués, inglés o francés y no haber sido publicadas (es decir inéditas) ni estar presentadas en otra publicación. Los autores deberán completar y firmar una declaración de autoría, buenas prácticas y cesión de derechos que se descarga en los siguientes enlaces: [http://www.economicas.uba.ar/institutos\\_y\\_centros/anuario-ceed/](http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/anuario-ceed/) y <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEED/about/submissions#authorGuidelines>. El límite de trabajos no escritos en castellano o portugués no superará el cincuenta por ciento de los incluidos en cada número.

Los autores deberán observar el Código de conducta y buenas prácticas al cual adhiere *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*: Código de conducta y buenas prácticas establecido por el Committee on Publication Ethics (COPE) (Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors y Code of Conduct for Journals Publishers). En cumplimiento de este código, *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* asegurará la calidad científica de las publicaciones y la adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y los autores. El código va dirigido a todas las partes implicadas en la gestión y publicación de resultados científicos del *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*. Los trabajos que no cumplan con estas normas éticas serán rechazados.

Los trabajos recibidos son considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos a los fines del referato. Al ser aprobada la publicación los autores ceden al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones. Las propuestas se reciben en forma continua durante todo el año, las mismas deberán remitirse por correo electrónico a [ceed@econ.uba.ar](mailto:ceed@econ.uba.ar) y a través del Open Journal Systems (OJS) <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEED>.

## Presentación de Trabajos

### *Detalle de cuestiones técnicas*

- La extensión máxima de los artículos no deberá superar las 12.000 palabras, incluyendo notas, tablas, gráficos, mapas, apéndices y referencias.
  - Fuente y tamaño tipografía: 11 puntos, Times New Roman.
  - Interlineado: sencillo.
- Los títulos, secciones y demás partes del texto deberán escribirse como sigue:
- Título del artículo. En negrita, alineación centrada y tamaño de fuente 13, sin punto al final.
  - Subtítulos. En negrita, alineación justificada, tamaño de fuente 11, sin punto al final.
  - Notas al pie de página y fuentes de cuadros y gráficos, tamaño de fuente 10 puntos.

- El título deberá consignarse en la lengua original del artículo, en castellano y en inglés.
- El correo electrónico de todos los autores.
- Las filiaciones completas, con la información: universidad, facultad, centro de estudio, departamento de investigación y/o instituto de investigación, según corresponda.
- ORCID. (Open Researcher and Contributor ID). Todos los autores deben incluir su número ORCID. En caso de no tenerlo tramitarlo en <https://orcid.org/register>
- Contribución de autoría. Las contribuciones de los roles de cada autor están sujetas a la taxonomía CRediT (<https://casrai.org/credit/>), que categoriza los roles de participación en 14 tipologías, reconociendo así los aportes de cada uno de los autores en la publicación. Los artículos que cuenten con más de un autor deberán incluir la siguiente lista, atribuyendo a cada autor/es el rol/es que le corresponde, sin importar el orden de autoría

### *Contribución de autoría*

1. Conceptualización: xxxxxx (Nombres de los autores)
2. Curación de datos: xxxxxx
3. Análisis formal: xxxxxx
4. Adquisición de fondos: xxxxxx
5. Investigación: xxxxxx
6. Metodología: xxxxxx
7. Administración del proyecto: xxxxxx
8. Recursos: xxxxxx
9. Software: xxxxxx
10. Supervisión: xxxxxx
11. Validación: xxxxxx
12. Visualización: xxxxxx
13. Redacción – borrador original: xxxxxx
14. Redacción – revisión y edición: xxxxxx

## Notas y citas bibliográficas

• Las notas y citas bibliográficas deben ajustarse al sistema **Documentación II: citas autor-año** (con referencias autor-año formato básico, Listas de referencias y citas en el texto; y referencias autor-año casos especiales), conforme se consigna en Torres Ripa, Javier, adaptación y ed. 2013. *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. España: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Este contempla el “sistema autor-año con notas”. Puede consultarse una guía breve del mismo en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/otraspub/otraspub07.pdf>

### *Autor-fecha: ejemplos*

Los siguientes ejemplos ilustran las citas que se utilizan en el sistema autor-fecha. Cada ejemplo de una entrada de la lista de referencia va acompañado de un ejemplo de su correspondiente cita entre paréntesis en el texto. En las entradas de la lista de referencia se

invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En los casos en los que el sistema autor-año se complementa con notas a pie de página o final de capítulo, la mención de la fuente en las notas se realiza igual que cuando se hace en el cuerpo del texto. Para más detalles y ejemplos, véase el capítulo 15 del Manual de Estilo de Chicago-Deusto. Para ver ejemplos de las mismas citas utilizando el sistema de notas y bibliografía, véase el capítulo 14.

### 1. Libro

#### **Un autor**

Duch, Lluís. 1998. Mito, interpretación y cultura. Barcelona: Herder.  
Segura, Santiago. 2012. Gramática latina. Bilbao: Universidad de Deusto.  
(Duch 1998, 99-100)  
(Segura 2012, 74-76)

#### **Dos autores**

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. 1993. Diseño de investigaciones: *Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

#### **Tres autores**

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos.  
1986. El subjuntivo: valores y usos. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Asencio y Prieto de los Mozos 1986)

#### **Cuatro o más autores**

En la entrada de la lista de referencias se incluye a todos ellos. El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto se da solo el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

(Ojeda et al. 2009, 128-129)

#### **Editor, traductor o compilador en lugar de autor**

Notario Ruiz, Antonio, ed. 2005. Contrapuntos estéticos. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

(Notario Ruiz 2005, 24)

#### **Editor, traductor o compilador además de autor**

Fernández Ramírez, Salvador. 1985. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros.

(Fernández Ramírez 1985, 112-23)

#### **Capítulo u otra parte de un libro**

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

(Gómez Mendoza 2009)

#### **Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro**

Rieger, James. 1982. Introducción a Frankenstein; or, The Modern Prometheus, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press. (Rieger 1982, XX-XXI)

**Libro publicado electrónicamente**

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

**Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF

(Austen 2008)

**Libro consultado en línea**

Gutiérrez Ordoñez, Salvador. 1981. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. 1987. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

(Gutiérrez Ordoñez 1981)

(Kurland y Lerner, cap. 10, doc. 19)

*2. Artículo de revista*

**Artículo en una revista impresa**

En el texto, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la entrada de la lista de referencias, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

Hernández Guerrero, María José. 2011. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1: 101-118.

(Hernández Guerrero 2011, 115)

**Artículo en una revista en línea**

Indique el DOI (Digital Object Identifier, «Identificador Digital de Objetos»), si la revista utiliza alguno. En caso contrario, señale el URL y la fecha de acceso.

Feliu Albadalejo, Ángeles. 2011. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66: 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

Feliu Albadalejo, Ángeles. 2011. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66: 454-481. Acceso el 2 de febrero de 2015. [http://www.revistalatinacs.org/11/art/941\\_Alicante/20\\_Feliu.html](http://www.revistalatinacs.org/11/art/941_Alicante/20_Feliu.html).

(Feliu Albadalejo 2011, 470)

*3. Artículo en periódicos o magazines*

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del New York Times el 27 de febrero de 2010,...»), y, normalmente, se omiten en la lista de referencias. El siguiente ejemplo muestra una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma online, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo.

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. 2010. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>  
(Stolberg y Pear 2010)

#### 4. *Reseña del libro*

Kamp, David. 2006. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>  
(Kamp 2006)

#### 5. *Tesis o tesina*

Hernández Rubio, Francisco José. 2010. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia. <http://hdl.handle.net/10201/17600>  
(Hernández Rubio 2010)

#### 6. *Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares*

Rodríguez Vázquez, Silvia. 2012. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre.  
(Rodríguez Vázquez 2012)

#### 7. *Sitio web*

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...»). Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir la fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

McDonald's Corporation. 2008. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>  
(McDonald's 2008)

#### 8. *Entrada de blog o comentario*

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») y, generalmente, se omiten en la lista de referencias. Si es necesaria una entrada en la lista de referencias, cite la entrada del blog, pero mencione los comentarios solo en el texto. (Si se requiere una fecha de acceso, añádala antes del URL).

Ramírez, José Luis. 2012. «Hacer los deberes». *Blog de Lengua española*. Acceso el 17 de marzo. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments>  
(Ramírez 2012)

### 9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») y raramente se incluyen en la lista de referencias.

(Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011)

Nótese que la cita de una comunicación personal o entrevista puede también complementarse con una nota a pie de página o final de capítulo. («Según señala Benjamin Spock en una entrevista realizada por Milton J. E. Senn el 20 de noviembre de 1974,8 ...»).

<sup>8</sup> Spock, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

(Spock, entrevista por Senn, 20 de noviembre de 1974)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

### 10. Obra registrada en bases de datos

Para documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de dicha base y, entre paréntesis, el número de identificación recomendado en la misma.

Choi, Mihwa. 2008. «Contesting Imaginaires in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago. ProQuest (AAT 3300426).

### 11. Documento legal y jurisprudencia

La mayoría de los escritos legales y públicos citan la documentación en el propio cuerpo, más que en notas, y prácticamente no incluyen bibliografía. Todo escrito legal que necesite algo más que mencionar una fuente en el texto tendrá que recurrir a notas a pie de página o final de capítulo. Para más detalles y ejemplos, véase el capítulo 14 del *Manual de Estilo de Chicago-Deusto*.

- El artículo deberá estar precedido por un resumen tanto en el idioma original del artículo (con una extensión entre 200 y 250 palabras) como en castellano y en inglés. Además, se deben colocar tres palabras clave tanto en el idioma original como en castellano y en inglés. Asimismo, el título del artículo deberá consignarse tanto en idioma original como en castellano y en inglés.

- Los agradecimientos se pondrán en la segunda nota al pie de cada artículo.

- Para referencias bibliográficas el *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* adhiere al sistema **Documentación II: citas autor-año** (con referencias autor-año formato básico, Listas de referencias y citas en el texto; y referencias autor-año casos especiales) (Torres Ripa 2013).

- Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se formularon. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

**Plagio y auto-plagio: Detección por medios electrónicos, detección de estilo y los pasos a los que se somete a las presunciones de usos engañosos en el artículo presentado para determinar si corresponde aplicar el código de conducta a los autores.**

Cuando el Comité Editorial considera que un envío es de interés para la revista se utiliza la herramienta antiplagio PaperRater para controlar la originalidad de los manuscritos recibidos. Si la herramienta digital no ha detectado plagio hay una segunda etapa de

escrutinio realizada a través de miembros del Comité Editorial, especializados en la temática de la contribución. La última instancia de detección se realiza en la etapa de arbitraje, la misma es llevada a cabo por dos árbitros externos (ajenos al equipo editorial y a la institución editora). Si se detecta plagio en alguna de las instancias se interrumpe el proceso de evaluación quedando rechazada la contribución. Se notifica al autor el motivo del rechazo.

#### **Envío: dirección y forma de entrega del artículo original**

Los trabajos recibidos son considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos (ajenos al equipo editorial y a la institución editora) a los fines del referato doblemente ciego. Es decir, los evaluadores no saben quiénes son los autores, y los autores no saben quiénes son los evaluadores. Los artículos son inicialmente revisados por el Comité Editorial, el cual revisa que satisfagan los requisitos formales y la presente política editorial; si los artículos no cumplen con los requisitos establecidos son rechazados. En caso de cumplir con ellos son admitidos. Luego, cada artículo o reseña admitido/a es evaluado por dos árbitros externos. En caso de disparidad en los dictámenes se toma la última decisión desde el Comité Editorial y/o desde la dirección de la revista. En caso de no haber disparidad entre los árbitros, la decisión final relativa a la publicación de los artículos y reseñas se toma en función de los dictámenes de los evaluadores externos, requiriéndose dos recomendaciones favorables para la publicación. Los posibles dictámenes son los siguientes: aceptado, aceptado con cambios menores, aceptado con cambios mayores y rechazado. El proceso de evaluación abarca entre dos y cuatro meses. Al ser aprobada la publicación los autores ceden al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones.

#### *Proceso de envío*

- a. Los manuscritos deberán enviarse exclusivamente en formato digital modificable (.doc; .rtf; .docx; .odt; etc.) al siguiente correo electrónico [ceed@econ.uba.ar](mailto:ceed@econ.uba.ar) y cargados a través del OJS, previo registro en el sistema: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEEED/index>
- b. De no estar registrado, los autores pueden hacerlo en el siguiente enlace: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEEED/user/register>
- c. Una vez realizado el envío, los autores recibirán un acuse de recibo por parte del equipo editorial del Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, mediante el cual se dará inicio formal al proceso de evaluación, que no superará los 4 meses.

#### **Lista de comprobación para la preparación de envíos**

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El manuscrito no ha sido publicado previamente (es decir inédita), ni se ha presentado a otra revista.
2. El fichero enviado está en formato digital modificable (.doc; .rtf; .docx; .odt; etc.)
3. Se han añadido direcciones web para las referencias donde ha sido posible.

4. El texto tiene interlineado sencillo; el tamaño de fuente es 11 puntos; se usa cursiva en vez de subrayado (exceptuando las direcciones URL); y todas las ilustraciones, figuras y tablas están dentro del texto en el sitio que les corresponde y no al final de todo.

5. Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se ormaron. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

6. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Directrices para autoras/es.

### **Aviso de derechos de autor/a**

La revista opera bajo licencia Creative Commons: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). Es una publicación gratuita sostenida por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que protege los derechos intelectuales de sus miembros.

Los autores que publican en Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo están de acuerdo con los siguientes términos:

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan al *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del mismo y la publicación inicial en esta revista.

Los autores pueden establecer por separado acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión de la obra publicada en el Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (por ejemplo, situarlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro), con un reconocimiento de su publicación inicial en esta revista.

Se permite y se anima a los autores a difundir sus trabajos electrónicamente (por ejemplo, en repositorios institucionales o en su propio sitio web) antes y durante el proceso lugar a intercambios productivos, así como a una citación más temprana y mayor de los trabajos publicados.

### **Declaración de privacidad**

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

### **Política de Datos Primarios**

El Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo sollicita el envío de los datos primarios utilizados para realizar el manuscrito ya que, a nivel nacional, se está implementando la política pública de desarrollo científico tecnológico que promueve la equidad de acceso a la producción científicotecnológica y a los datos primarios de las investigaciones. Como consta en la Ley N° 26.899 de Repositorios Digitales Institucionales de Acceso Abierto.

