

Perfiles Económicos

REVISTA SEMESTRAL N°12 JULIO 2022 e-ISSN 0719-7586



Revista semestral publicada por la Escuela de Ingeniería Comercial UV

La revista *Perfiles Económicos* es una publicación, arbitrada y de acceso abierto, de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad de Valparaíso, que tiene como propósito dar a conocer los avances de la investigación económica en sus diferentes perspectivas. La publicación incluye los problemas teóricos, metodológicos y analíticos de áreas tan relevantes como: pensamiento económico, historia económica, finanzas, innovación, política económica, medio ambiente, desarrollo sustentable, globalización económica y regionalización. El ámbito geográfico de sus artículos lo constituyen, preferentemente, la realidad de Iberoamérica, así como aquellas áreas, más amplias, que se vinculan con la anterior.

Director y Editor responsable:

Patricio Herrera González (Universidad de Valparaíso).

Nacional de Rosario, Argentina), Dr. Tiago Thompsen Primo, (Universidad Federal de Pelotas, Brasil)

Comité Editor: Jorge Gibert (Universidad de Valparaíso), Fabiola Jeldes (Universidad de Valparaíso), Valeria Scapini (Universidad de Valparaíso), Juan Carlos Yáñez (Universidad de Valparaíso).

Diseño: Jocelyn Ávila Hernández.

Fotografía de Portada: Detalle de fotografía "Rayón Said S.A." (1940-1995)

Consejo Editorial Internacional:

Bernardo Batiz-Lazo (Bangor Business School, Reino Unido), Carlos Brando Salamanca (Universidad de los Andes, Colombia), María Camou Soliño (Universidad de la República, Uruguay), Cristián Ducoing Ruiz (Lunds Universitet, Suecia), Bernardita Escobar Andrae (Universidad de Talca, Chile), Sandra Kuntz Ficker (El Colegio de México), Manuel Llorca-Jaña (Universidad de Valparaíso, Chile), Montserrat López, (Lunds Universitet, Suecia), Ana María Mateu (CONICET – Universidad Nacional de Cuyo, Argentina), Javier Rodríguez Weber (Universidad de la República, Uruguay), Paulina Rytkönen (Södertörn University, Suecia), Ángela Vergara (California State University, USA), José Antonio Serrano Ortega (El Colegio de Michoacán, México), Silvia Simonassi (Universidad

La reproducción de los artículos, contenidos en esta publicación, debe ser realizada citando la fuente.

Escuela de Ingeniería Comercial, Casa Central – Pasaje la Paz 1301, Viña del Mar
Fono: +56 32 2507500 ó +56 32 2507501
Universidad de Valparaíso. Blanco 951, Valparaíso, Chile.
Fono: +56 (32) 250 7000

www.perfileseconomicos.eico.cl
perfiles.economicos@uv.cl
ISSN 0719-756X (versión impresa)
e-ISSN 0719-7586 (versión en línea)

La revista *Perfiles Económicos* está incluida en el directorio Latindex y Latinoamericana.

Contenido

SECCIÓN ARTÍCULOS

- 7 *Carlos Medina Labayru*
Liberalismo político (Estado) y Liberalismo económico (Moneda). Sus raíces en común, y una propuesta de definición conceptual.
- 37 *Carolina Pasciaroni*
Conducta, cooperación y desempeño innovador en pequeñas y medianas empresas industriales en Argentina (2014-2016).
- 71 *Andrés Aguirre Briones*
Inflación en la economía chilena: precios, estructura de mercado y distribución minorista comparada en el sector de alimentos y bebidas chileno y español.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- 97 *Juan Carlos Yáñez Andrade*
Burocracia e inversión pública durante el primer desarrollo del turismo en Chile: 1927-1973.

RESEÑAS

- 125 *Gobernar la utopía. Sobre planificación y el poder popular*
Por José Rojo.

- 157 **NORMAS DE EDICIÓN PARA LOS COLABORADORES**



Liberalismo político (Estado) y Liberalismo económico (Moneda). Sus raíces en común, y una propuesta de definición conceptual¹.

Political liberalism (State) and Economic liberalism (Money). Their roots in common, and a proposal for a conceptual definition.

Carlos Medina Labayru*

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS, UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO, CHILE.

RESUMEN

El liberalismo está fundado en una metafísica nominalista que rechaza la capacidad de la razón humana de alcanzar un conocimiento esencial del mundo. Visto así, cualquier orden óptimo que imaginemos perfilado cualitativamente en los planos antropológico, político y económico sería sólo, en efecto, un mero producto de la imaginación desprovisto de valor noético efectivo. En el caso del liberalismo político esto se traduce en la afirmación de un concepto meramente formal de la autonomía. En el caso del liberalismo económico es el deísmo, en cuanto evolución ilustrada de la premisa nominalista, el que moldea el pensamiento: el Mercado es concebido desde esta perspectiva como una esfera autónoma y autorregulada providencialmente de la cual solo podemos conocer las leyes procedimentales que rigen su mecanismo interno.

Palabras claves: liberalismo, nominalismo, Mercado, deísmo, autonomía.

ABSTRACT

Liberalism is founded on a nominalist metaphysics that rejects the ability of human reason to achieve essential knowledge of the world. Seen in this way, any optimal order that we imagine outlined qualitatively on the anthropological, political and economic levels would be, in fact, only a mere product of the imagination devoid of effective noetic value. In the case of political liberalism, this translates into the affirmation of a merely formal concept of autonomy. In the case of economic liberalism it is deism, as an enlightened evolution of the nominalist premise, which shapes thought: the Market is conceived from this perspective as an autonomous and providentially self-regulated sphere of which we can only know the procedural laws that govern its internal mechanism.

Keywords: liberalism, nominalism, Market, deism, autonomy.

*carlos.medina@uv.cl

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es presentar a muy grandes rasgos la tesis de que el liberalismo político como el liberalismo económico son ambos el producto de una determinada metafísica y *ethos* en común que podría denominarse de la manera más vaga y general posible como un paradigma “moderno”, pero que va cambiando a lo largo del tiempo en el campo efectivo de la cultura desplegándose primero (siglos XIV y XV) bajo una metafísica nominalista, luego (siglos XVI y XVII) bajo un *ethos* calvinista, para adoptar finalmente su forma ilustrada definitiva bajo la forma del deísmo (siglos XVIII y XIX). Terminadas estas fases el proyecto liberal está completo en su ideario (consciencia, pensamiento) y en el *ethos* profundo (prácticas, costumbres, instituciones) que lo constituye, convirtiéndose literalmente en *liberalismo político* cuando aparece asociado a las ideas sobre el régimen político y las respectivas instituciones del Estado, y en *liberalismo económico* cuando se trata de la institucionalidad y de las ideas en el ámbito económico acerca del “Mercado” y fundamentalmente respecto de la moneda (en este caso, neoliberalismo monetarista).

Cabe advertir que lo que entenderé aquí por liberalismo, tanto político como económico, es lo que estos han llegado a ser en la actualidad tanto en su denominación más genérica como en los hechos prácticos (esto es, al margen de las conceptualizaciones teóricas específicas de uno u otro autor que detente la doctrina) y no lo que ellos supuestamente fueron o los motivos autoconscientes de los individuos que adhirieron –y adhieren todavía– a las diversas corrientes que convergieron en la genealogía de aquello que, en realidad, solo desde el siglo XIX conocemos como el “liberalismo”. De este modo, el liberalismo político es básicamente la doctrina que vela *formalmente* por las libertades y derechos sociales y políticos de los individuos, y que ha llegado a identificarse hoy en día con la defensa de la democracia constitucional como la forma del régimen político óptimo –i.e. el Estado liberal contemporáneo–. En cuanto al liberalismo económico, hoy en día, es en la práctica lo que suele denominarse como neoliberalismo, es decir, el resguardo de

la libertad de empresa que beneficia a las personas, pero también más ampliamente de la libertad del mercado en sí mismo, lo que significa en concreto de los mercados de bienes y del dinero –i.e. el liberalismo de Mercado, o lisa y llanamente, el Capitalismo–.

Como se verá a continuación la razón por la que concibo al liberalismo de este modo en base a lo que ha llegado finalmente a ser es porque en esta fisonomía el fenómeno ha revelado finalmente el sentido nuclear que lo ha constituido en sus distintas fases seminales ya mencionadas –esto es, en los estadios nominalista, calvinista y deísta– y que ha regido en consecuencia el proceso de su autoformación. O dicho aun con otras palabras, porque en esta faz definitiva el liberalismo ha exhibido el significado espiritual último que le corresponde en el plano de la historia profunda. –¡Sólo con las luces del ocaso eleva su vuelo el ave de Minerva!– decía Hegel.

Un punto importante también a nivel introductorio que conviene hacer desde el principio es la diferencia que media entre el liberalismo como doctrina social y la liberalidad. La *liberalidad* es una virtud en general que puede encontrarse en cualquier persona. El liberal, en cambio, en el sentido doctrinal, es aquél que profesa la doctrina del liberalismo político-económico. Esta distinción es obvia, pero es importante a fin de subrayar desde un principio que el liberalismo es un fenómeno propio del hombre moderno y que, por tanto, los signos de liberalidad del pasado deben ser interpretados en consecuencia como expresiones de esa virtud del carácter en sí misma más que de un supuesto liberalismo originario, o peor todavía, como representativos de la eventual naturaleza propia de la civilización occidental.

El artículo consta de siete apartados, o secciones, siendo esta introducción el primero de ellos. En la siguiente sección abro la discusión acerca de la definición general del liberalismo político en el contexto histórico para detenerme en la sección tres en el concepto de la autonomía que constituye su núcleo temático a nivel antropológico. A este respecto distingo entre una posición tradicional que entiende a la autonomía como algo encarnado en el trasfondo social del sentido versus la pretensión de la autonomía individual

que es la propia del modernismo liberal. El apartado cuatro está dedicado a ilustrar la genealogía histórica de la metafísica que funda al liberalismo a partir de sus raíces en los paradigmas nominalista, calvinista y pre-ilustrado. La obra de Descartes representa el punto de arribo de esta evolución, aunque es solo con Locke que esta metafísica modernista se aplica al hombre y a la sociedad de una manera sistemática. Este será el tema de la sección cinco. En la sección seis reviso el modo en que el deísmo ilustrado, último eslabón de esta genealogía, configura el núcleo epistémico fundamental del liberalismo económico. En las conclusiones cierro el trabajo con la identificación del liberalismo político y económico como un mismo fenómeno y con la propuesta de una acotada definición conceptual del liberalismo en general.

2. LA DEFINICIÓN DEL LIBERALISMO POLÍTICO. PRIMER Y SEGUNDO LIBERALISMO.

Como es bien sabido el Liberalismo es un término polisémico, pues el concepto al que alude ha ido cambiando significativamente con el tiempo. La noción más familiar hoy en día, que asocia el liberalismo a un ideario sobre el orden social que enfatiza por sobre todo el resguardo y la promoción del individuo humano con sus derechos y libertades connaturales, es una creación bastante reciente, del siglo XX, forjada principalmente en los Estados Unidos. Como bien ha mostrado el profesor Bell, los contenidos temáticos principales de este relato liberal contemporáneo se han estructurado en el campo teórico esencialmente en torno a los conceptos de los derechos naturales, el constitucionalismo y el contrato social (Bell, 2016). Es decir, en relación a aquellas temáticas que caracterizaron los debates y la producción de pensamiento político propios del siglo XVII. El contexto social asociado a este pensamiento está dado, en efecto, por las guerras de religión que motivaron como resultado la reflexión acerca de la tolerancia y la doctrina moderna de los derechos naturales así como por eventos insignes como la Revolución gloriosa de 1688 que sentó las bases del constitucionalismo. La figura paradigmática de este momento liberal incipiente es por supuesto

John Locke, lo que tiene pleno sentido como veremos ya que es él quien sienta sus fundamentos metafísicos. A continuación, para definir esta primera germinación de las ideas que hoy conocemos como “liberales” –pero que en ese tiempo no se percibían todavía por sus propios cultores dentro de un cuerpo de conocimiento específico bajo el término de “liberalismo”– propongo utilizar en consecuencia el concepto de “proto-liberalismo”, o también los de “primer liberalismo” o “liberalismo temprano”. En contraste con éste, el liberalismo moderno clásico, centrado en las temáticas de la democracia, la utilidad y la economía política, domina el panorama desde fines del siglo XVIII y durante todo el XIX. Es lo que llamaré el segundo liberalismo, o como recién dije, el “liberalismo moderno clásico” o simplemente el “liberalismo clásico”.

Según Bell, el motivo que impulsa a los teóricos del siglo XX para hacer remontar los fundamentos del liberalismo más atrás del siglo XVIII hacia los temas del liberalismo temprano habría sido en los años 30 el intento de salvar al liberalismo en un clima de auge de los totalitarismos de quedar engullido por alguno de estos, ya sea el de izquierda o el de derecha (Bell, 2016). Ahora bien, independiente de que éste haya sido o no el factor central, lo que revela en todo caso este movimiento de refundación retroactiva es la apreciación implícita de que las temáticas, o los conceptos del primer liberalismo, señalarían a unos fundamentos más hondos y/o vastos, o en cualquier caso menos específicamente relacionados a una mera ideología política, o a una orientación o programa en concreto de partido y más implicados, en cambio, en el significado de un trasfondo cultural, o civilizacional. O para decirlo en un solo concepto, que indicarían hacia una acepción más histórica que meramente política del liberalismo. La derivada cultural exhibe esta tendencia a lo largo de todo el siglo XX, y así vemos como este nuevo relato fomenta al interior de la academia el advenimiento de un nuevo espacio disciplinar, que hoy conocemos muy bien, denominado *Historia de las ideas* o *Historia del pensamiento*, así como la creciente presencia dentro de los *curricula* de estudios de cursos sobre la civilización y la cultura occidental en los que se la identifica a

ésta en lo sustancial con el avance de los valores liberales². De lo que se trata, en efecto, es de reforzar el concepto del liberalismo como el principio fundamental que en forma latente habría informado desde sus inicios a la razón occidental sobre el hombre y su vida ordenada en sociedad, y que el trabajo de los tiempos modernos habría sido sólo en el fondo el de explicitar este principio en su genuina esencia, descubriéndola, así como el de reivindicarlo progresivamente en la práctica, haciéndolo real por fin –al menos *de jure*– en el marco regulador de los Estados liberales decimonónicos que erigen la autonomía y/o la libertad individual como un derecho efectivo al que han de ordenarse las instituciones. Es –como podrá notarse– un relato holístico de una evidente impronta hegeliana, o que al menos puede asociarse en el análisis más hondo a la *filosofía de la historia* de Hegel. No es de extrañar que la nueva escuela histórica, centrada en las vicisitudes del pensamiento y las ideas (la vida del Espíritu) por sobre los meros hechos brutos tenga su precursor en Hegel (por lo menos bajo su forma ontológicamente más robusta). La estrategia de retrospección, por su parte, de nuestros casi contemporáneos teóricos liberales del siglo XX de hacer retroceder los orígenes del liberalismo a los temas diecisietescos es efectiva en este sentido para sentar esta nueva definición holística del liberalismo: así, de hecho el contrato social es un evento imaginado como intemporal que sirve como dispositivo explicativo de manera universal aplicable en teoría a toda sociedad en sí, no limitada al momento histórico moderno. Así entendido es superior, o más útil que el concepto de democracia representativa. Y lo mismo vale, incluso en mayor medida, para el concepto del derecho natural, el que puede remontarse tanto a los griegos como al cristianismo en el marco de una narrativa *ad hoc* como no es posible hacer con el utilitarismo o la economía política moderna.

En suma, tenemos que esta gran narrativa sobre el liberalismo y la civilización occidental podría resumirse así en sus tintes hegelianos: el liberalismo sería la filosofía política de Occidente, entendido este último como la consumación de una larga tradición cultural que incluiría el acervo greco-romano y judeo-cristiano. El tema

central gira en torno a la libertad o la autonomía, que se insinúa crepuscularmente en Grecia con sus formas de autogobierno que contrastan con el absolutismo de la forma imperial asiática y se formaliza legalmente en el imperio romano bajo un primer esquema de derechos. Más tarde, el mensaje cristiano proclama esta libertad como universal para todo ser humano independiente de las ciudadanías o la posición social particulares, un principio cuya sedimentación compromete un extenso periodo de elaboración espiritual durante la llamada Edad Media hasta que se vuelve autoconsciente por primera vez con la Reforma³. El choque que contempla este pleno descubrimiento de la autonomía humana con el orden tradicional católico y sus complejas relaciones con la institucionalidad política vigente impulsan el periodo de guerras religiosas que culmina con la depuración definitiva de los componentes dogmáticos contenidos todavía en la doctrina. Pero a partir de aquí el liberalismo ya se encuentra catalizado en su forma secular y moderna; es el momento ilustrado de la autonomía como signo de la *mayoría de edad* del hombre, encarnado institucionalmente en el naciente Estado liberal que rige todavía en la actualidad. La característica central que anima esta narrativa es la presentación del liberalismo como algo en esencia virtuoso; la exposición más fidedigna y esencial de toda la tradición de pensamiento y del espíritu de la civilización occidental con su intrínseca valoración de la libertad, una concepción cuya veracidad es muy discutible en sus términos aunque por el momento omitiré hacer un juicio al respecto. En lugar de ello, quiero oponer otra versión sobre la verdad del liberalismo, para lo cual es menester hacer una diferencia cardinal de partida entre el concepto de la liberalidad por un lado y el del liberalismo propiamente tal por el otro. Como ya lo he adelantado la *liberalidad* es sin duda una virtud y es de hecho bajo el concepto de ésta que durante todo ese periodo que hoy suele interpretarse como de preparación del liberalismo entendían su propia acción *virtuosa* los hombres que forjaron y cultivaron sus ideas germinales. Hasta bien entrado el siglo XIX ninguno de ellos –como se sabe muy bien– habría adherido al “liberalismo” tan sueltamente, entendido éste como el principio ideal

para regir el orden social universalmente sancionado. El calificativo de *liberal*, de hecho, tenía mayormente durante todo ese periodo una acepción bastante peyorativa. Por su parte, y a diferencia de la virtud efectiva de la *liberalidad*, cabría entender al *liberalismo* como aquella doctrina que enfatiza y eleva la *liberalidad* por sobre todo el resto de las virtudes humanas. A continuación quiero relacionar esta diferencia entre el liberalismo y la liberalidad con la controversia antropológica que dio origen propiamente a la modernidad política y que confrontó como se sabe dos enfoques que denominaré por un lado y sin más el enfoque *tradicional*, y del otro el enfoque *moderno liberal*, que debemos someter a análisis.

3. FUNDAMENTOS ANTROPOLÓGICOS DE LA AUTONOMÍA. LA POSICIÓN TRADICIONAL VERSUS EL MODERNISMO LIBERAL.

La diferencia central con respecto al principio de la autonomía entre la posición tradicional pre-moderna y la del modernismo liberal reside en que esta última se conforma con su resguardo formal mientras que para la primera esta sola garantía no basta por sí misma si el principio no se lleva a la práctica de tal modo que, en definitiva, lo que importa realmente es la calidad de la autonomía y no sólo si ella está presente o resguardada en el derecho. En lo que sigue defenderé la idea de que estas distintas posiciones de 'política' son la consecuencia de dos paradigmas distintos, primero en el plano ontológico o de la metafísica suscrita, y segundo de la antropología respectiva de cada una, lo que desemboca en una expectativa diferente sobre la calidad efectiva de la autonomía en el hombre concreto. Comenzaré con esta última y dejaré el estudio de la primera consecuencia, más fundamental, para el próximo apartado. De todos modos, ya que es ésta –la cuestión metafísica– la que está en el núcleo causal, será conveniente anticiparse y decir algo al respecto como punto de partida. En pocas palabras, se trata de la querrela moderna contra la metafísica tradicional que viene de suyo con el nuevo modo de pensar que descrea –en el plano ontológico– de la posibilidad del hombre de conocer la esencia de las cosas y que, por tanto, se niega a determinar como materia de un conocimiento

cierto una concepción objetiva acerca del bien universal humano. En el fondo lo que está implicado en este giro es la anulación de la tesis de que la imaginación –informada por la razón– posea un valor *noético* efectivo: la razón humana sólo puede acceder en última instancia a un conocimiento formal del mundo, de su substancia cuantificable y por tanto física, pero no de sus formas esenciales como algo cualitativo. Ya lo veremos con más detenimiento al volver sobre esto más adelante, pero antes quisiera cerrar la idea general en torno al hecho de que una vez proscrita la posibilidad cierta de un Bien objetivo el bien se convierte en algo relativo que dicta para sí cada individuo. La autonomía, desde esta perspectiva, es lo más importante por encima de ese pretendido Bien objetivo, o lo que es equivalente, que dicho Bien ha sido reemplazado en la práctica por el principio formal de la libertad negativa en sí mismo. Lo cualitativo que podría determinar la imaginación, en particular referido a las formas de la vida buena, es dejado al individuo en su propia y personal subjetividad. Pero he aquí que comparece el componente antropológico, pues el pensamiento tradicional siempre juzgó que no todas las personas abandonadas a su propia subjetividad serían capaces de llegar a conocer esa esencia cualitativa del bien. En este sentido el paradigma tradicional es en esencia aristocrático, pues considera que la mayor parte de la población –esto es, aquella numerosa proporción de hombres que los filósofos de todos los tiempos sin reparos han identificado como *el vulgo*– están lejos de ser autónomos (en su sentido de verdad cualitativo, no meramente formal) y que requieren por tanto, necesariamente, de alguna instancia orientadora que complemente su posición psíquica subjetiva guiándolos espiritualmente a través de formar humanamente su imaginación.

En relación con esto, el paradigma moderno adopta una posición por completo contraria, pues tiene que asumir (aunque sepa que no es así) que el hombre moderno es ya de por sí autónomo espiritualmente y *mayor de edad*, sin que necesite orientarse por ninguna autoridad ajena a la propia persona. Desde esta perspectiva la posición tradicional representa de hecho el epítome y el signo

inconfundible de la heteronomía y el paternalismo, lo que es muy comprensible si consideramos la ruptura que avala el modernismo respecto de la idea de la razón encarnada (i.e. la proscripción del poder *noético* de la imaginación informada por la razón). Y es que el modernismo, en el fondo, no juzga al tradicionalismo en sus respectivos términos como una tesis antropológico-psíquica que merezca una investigación seria, sino que se empeña en lugar de ello en oponerle más bien su propia reivindicación de política, situación que desemboca en una omisión que no está libre de problemas, pues cabe la pregunta de por qué motivo deberíamos en verdad asumir que con la modernidad habría nacido, o nacería en prospectiva, un hombre constitutivamente nuevo, distinto en su condición antropológica profunda de lo que ha sido a lo largo de toda la humanidad anterior. Esto no es algo de por sí evidente, en lo absoluto, porque es posible que la erradicación efectiva de las escenas más groseras de superstición y brutalidad del pasado –hecho que suele esgrimirse como ejemplo– no se deba por necesidad a la consagración de un determinado precepto como el de la racionalidad, sino al mero hecho de la experiencia ganada con la historia por la Consciencia. Al margen de esto, la cuestión principal que quiero resaltar es la imagen que aparece del liberalismo moderno una vez que se le contrasta de este modo con la postura tradicional acerca de la vida del espíritu. Esto es, que frente a tal postura el liberalismo se instaure como un paradigma que decreta en definitiva, a nivel social, que el mero *principio formal* de la autonomía constituye en sí mismo el hecho de la libertad. El liberal por supuesto podría objetar contra esto que su proclama se reduce sólo a la igualdad de derechos y no a una equiparación cualitativa. Sin embargo, resulta difícil probar ante la mirada tradicional, más realista, que en el predominio efectivo de la mentalidad de masas (es decir, como son las cosas *de facto*) el concepto no llegará a decantarse en la práctica en su acepción más burda e inmediata consagrando así la noción paradigmática a nivel cultural de que la *libertad* es fundamentalmente la libertad negativa del individuo autónomo, es decir, el principio formal en sí mismo.

En síntesis, visto desde la mirada tradicional, el liberalismo no parecería ser más que la elevación unidimensional de la liberalidad lo que en su exceso y unilateralidad estricta termina por deformar la integridad original de esta virtud convirtiéndola en una moneda de cambio de las masas. El liberalismo consiste pues en ordenar todo en función de la vida liberal y de la libertad como principio formal. Es una perspectiva de vida en la que la libertad se convierte en lo central de una manera absoluta que opaca todo lo demás (todas las demás virtudes). El verdadero rostro del liberalismo, tras de todas las máscaras con las que se revistió históricamente se devela en la forma del liberalismo actual. O dicho aun de otro modo que al margen de sus más nobles y legítimos ideales el tránsito al liberalismo propiamente tal ha estado determinado en la práctica por la transformación de la *liberalidad* como una virtud entre otras que ha de cultivar un hombre justo en el principio atomista, en cambio –a nivel subrepticio– de que cada individuo vale ontológicamente como una realidad absoluta y de que las reivindicaciones de su autonomía tienen, en consecuencia, un valor igualmente absoluto que no puede discutirse. Los movimientos que culminan con la proclamación de los derechos universales del hombre y que reconocen pues los derechos y libertades de toda persona humana, en el siglo XVIII, son el producto de la consagración histórica a nivel social de la liberalidad. El liberalismo, en cambio, queda reflejado con más exactitud en aquello en lo que terminó por convertirse todo este movimiento en la práctica desde la segunda mitad del siglo XIX y fundamentalmente durante el siglo XX. Esto es, la promoción absolutista e indiscriminada del individuo como una realidad última en sí misma en el plano ontológico. Es decir, un paradigma metafísico que anima en realidad desde lo hondo a toda la modernidad, pero exclusivamente a ella. La narrativa cultural reciente y en particular la academia del siglo pasado, como hemos visto, quiere hacernos creer que el surgimiento del liberalismo se remontaría al siglo XVII y –aún más– que lo que éste exhibiría sería el núcleo de una ética de la libertad propia del espíritu occidental bajo el entendido de “Occidente” como una civilización de raíces ancestrales en Grecia

y Judea (la famosa “civilización judeo-cristiana”). Creo que en esto van demasiado lejos. La verdad de las cosas es que el liberalismo es un fenómeno de pleno moderno, esto es, muy concretamente, que consiste en lo fundamental en que encarna un modo metafísico de pensar moderno, una mentalidad paradigmática que es propia de la modernidad.

4. LA GÉNESIS DEL MODERNISMO LIBERAL: NOMINALISMO, CALVINISMO, RACIONALISMO PRE-ILUSTRADO.

Quiero retomar ahora la cuestión del paradigma metafísico moderno y acerca de cómo el liberalismo se funda sobre esta base. Si se trata de identificar una corriente de pensamiento o un movimiento específico de la cultura como su referente habría que indicar que esta metafísica nace y se consolida incipientemente con el nominalismo de fines de la Edad Media y luego con la Reforma, especialmente en su vertiente calvinista. El nominalismo rechazó la idea de que pudiésemos conocer la esencia real de las cosas reemplazándola con la noción de que tales esencias son sólo nombres que nosotros creamos para conceptualizar el mundo fenoménico, pero que no corresponden, en definitiva, a nada real en sí. El calvinismo llevó esta premisa más allá de una mera cuestión epistémica, o gnoseológica, hacia unas consecuencias existenciales y escatológicas sobre el destino del hombre⁴. Es decir, si Dios está en realidad separado por completo del mundo y dado que Dios es el epítome del Bien más puro y sagrado entonces el mundo terreno abandonado a sí mismo y ajeno a esa divina Fuente ha de ser, por el contrario, el lugar más bajo y caído en donde se alberga por antonomasia el pecado y la corrupción. El propio ser humano que pertenece por naturaleza a este mundo está pues constitutivamente caído y en pecado. Ahora bien, hay una diferencia importante al ponderar el efecto de cada una de estas corrientes del pensamiento en la afirmación del paradigma cultural y metafísico moderno. Y es que mientras que las cuestiones epistémicas sobre los fundamentos de nuestro conocimiento o de la ciencia suelen interesar a un grupo bastante selecto y reducido de la población, las concepciones escatológicas, en cambio, acerca

del destino último del ser humano no pueden sino ser del sumo interés de todos, esto es, tanto del intelectual, filósofo o científico, como del más corriente de los mortales. De este modo, si bien la idea seminal de la metafísica moderna la encontramos instalada ya formalmente con la consolidación de la tesis nominalista, es por la vía del influjo calvinista en la forma religiosa que llega a las masas o a la gente común que se convierte por último en todo un *ethos* que permea la cultura y empieza a animar el paradigma de toda la época, primero en los países efectivamente calvinistas, pero luego también como una religión velada en el resto del mundo a medida que la cultura moderna incipiente en aquellos países se vuelve hegemónica universalmente.

En suma, al vincularla con las preocupaciones corrientes de las personas comunes el *ethos* calvinista contribuyó decisivamente a instalar a nivel cultural como toda una mentalidad de época a la metafísica nueva que se asoma con el nominalismo y que niega a la razón la capacidad de conocer la esencia de las cosas y, en su conjunto, del mundo. A continuación quiero conectar esta peculiar metafísica con una definición propuesta de lo que llamaré la *esencia* como algo distinto y en cierto modo opuesto a la *substancia* y que iluminará en su trasfondo el resto del trabajo. Dicho esto sostengo que el núcleo fundamental del principio nominalista ha consistido, en el fondo, en la anulación de la *imaginación* y de todo lo *cualitativo* que ésta aporta en la experiencia *noética* como una posible fuente efectiva de conocimiento. En efecto, al rechazar que podamos conocer la esencia real de las cosas lo que decreta el nominalismo no es otra cosa que esto, pues la esencia de la cosa es –como defiendo– la que contiene su realidad más rica desde el punto de vista de sus cualidades. La esencia equivale, podríamos decir, a la razón última y real de estas cualidades, precisamente lo que no sería cognoscible según el nominalismo. A partir de aquí toda pretensión de un conocimiento de lo cualitativo queda desacreditada. No es extraño que con el gradual desarrollo de este paradigma se afiance finalmente la idea de que aquello que resta disponible a la investigación racional del hombre sea sólo lo que *sub-está* a la esencia, lo menos cualificado

por la forma del pensar humano y que subyace como mera condición mínima y estructural. En otras palabras, lo que podríamos llamar la *sub-stancia* como contrapartida a la *esencia*.

La manifestación cultural última de esta deriva histórica se reveló con fuerza desde principios del siglo XVII en la filosofía cuando el avance de esta norma para concebir el mundo alcanzó de pronto plena consagración, algo que aquí reduciré para abordarlo muy raudamente a la revisión de dos autores cruciales del periodo. Esto será importante a fin de hacernos una idea formada de la metafísica modernista que se consagra con Descartes, pero que sólo luego con Locke se sistematiza en relación con las cuestiones específicamente antropológicas y sociales que atingen al liberalismo. Estos son pues los autores a los que me refiero.

Parto entonces con Descartes que fue quién nos invitó, como se sabe, a superar de una vez por todas la noción de unas supuestas ideas o esencias universales encarnadas en el orden cósmico, e instalando en su lugar una imagen dualista que escinde radicalmente la Realidad –antes unitaria– en las dimensiones ontológicamente separadas de la extensión por un lado, y la mente por el otro. En efecto, la manera como Descartes estipula que podemos llegar a conocer en verdad el mundo (es decir, *a dejar de engañarnos con ilusiones*) es abstrayéndolo a éste en nuestra experiencia de todas aquellas cualidades que parecen suyas pero que en verdad corresponden a nuestra sensibilidad, esto es, las famosas cualidades secundarias del objeto; su olor, su sabor, su suavidad, etc. y conservando entonces tras de esta sustracción tan sólo las cualidades primarias de la extensión: el largo, el ancho, el movimiento, etc. todas ellas susceptibles de demostración geométrica (Descartes, 2010). Ahora bien, si uno prosigue en este mismo sentido –y como muy bien lo ha planteado Millaseaux– se debe reconocer que el propio Descartes ha quedado corto en función de su propio objetivo pues la dimensión de la extensión comporta todavía indisolublemente la representación sensible⁵. Si se quiere ser consecuente con el espíritu de esta sustracción-abstracción y llevarla a su culmine lógico habría que declarar en realidad que el contenido de lo que Descartes llama la *res extensa* está dado por

el conjunto de las propiedades matematizables del objeto, es decir, por todas aquellas características que puedan reducirse en su última formulación a los términos meramente formales y cuantitativos de la matemática pues sólo de este modo se habrá logrado, en efecto, cancelar del todo lo cualitativo-segundo y logrado así una plena abstracción respecto del modo de nuestra experiencia “encarnada”.

El punto decisivo, sin embargo, que me interesa subrayar, es que una vez que se ha obrado de este modo y se ha conseguido con éxito abstraer los objetos del mundo de la experiencia “encarnada” para presentarlos como meras cosas matemáticas lo que se ha hecho es precisamente desproveer al objeto, y con ello al mundo, de todos sus caracteres más significativamente cualitativos, dejando ilesa tan sólo la cualidad mínima de la cantidad, esto es, el rasgo menos cualitativo, o más pobre de todos. La sola cantidad, en efecto, como la figura estrictamente lógica, es lo menos cualificado del objeto, lo que solo suscribe el procedimiento del razonar en sí mismo, el algoritmo funcional de construcción o de las relaciones que constituyen la estructura básica del objeto y que *sub-está* por tanto a todo lo que éste podría llegar a ser cuando es enriquecido en un nivel más alto por los contenidos de la imaginación “encarnada”. Es, en una palabra, lo más bruto, o como hemos dicho antes, la *sub-stancia*. Es muy posible –claro– que para el conocimiento de las cosas inertes esta estrategia de reducir su estudio a la investigación de sus meras cualidades *substantivas* funde la mejor opción disponible tal como lo atestiguan los avances de las modernas ciencias naturales, en especial, de la Física. No obstante ello, hace falta subrayar que en el plano de las ciencias del hombre, o del espíritu, que incluye la esfera de lo social, esta tendencia puede ser muy nefasta, pues lo que aquí importa en realidad es en último término el reconocimiento de la esencia en su sentido más rico y no su mera condición esquelética o arquitectónica de posibilidad lógico-cuantitativa. Lo decisivo aquí es lo más ricamente cualificado, lo más afín a la experiencia sensible o *estética* del hombre. La razón, o la esencia cualitativa.

Hay que recordar, de todas formas, que el criterio matematizante sugerido por Descartes para decidir lo que es real se aplica

estrictamente como lo hemos descrito sólo para el caso particular del conocimiento del mundo, pero no así para determinar si es que acaso las cualidades que la razón imagina como *esenciales* respecto de otras esferas de lo real referidas en lo puntual al conocimiento de Dios o del propio hombre (el alma) son ciertas, o bajo que modos podría discutirse que lo fuesen. A este respecto es claro que Descartes sigue pensando como un hombre tradicional. En este sentido Descartes sólo ha sentado al fin y al cabo las bases de la efectiva episteme moderna de las nuevas ciencias de la naturaleza. Es cierto que ha separado además ontológicamente las esferas de la mente, que ahora puede concebirse como una psique subjetiva, y la *res extensa* o el mundo como algo físico o físico-matemático (o substancial). No obstante ello, a pesar de esta separación, todavía no ha llegado a negar la posibilidad de una metafísica de la verdad del hombre (una Antropología) y de Dios (una Teología). O dicho de otro modo, sintéticamente, que Descartes aún cree que el *cogito* puede conocer algo real en relación a Dios y al hombre. La forma de conocer el mundo físico es sólo y estrictamente a partir de los órdenes construidos por el procedimiento racional que descubre el mecanismo en función de sus ideas claras y distintas. Pero el hombre y Dios son objetos de otra índole cuyo conocimiento último está ligado a la verdad de la *res cogitans* a la manera intuitiva en que la piensan los antiguos. A este respecto, más bien, el pensamiento de Descartes se enmarca todavía dentro de un contexto de ideas tradicionales en el ánimo de la escolástica y su recepción de la filosofía griega como asimismo de la teología agustiniana y tomista.

5. EL RACIONALISMO ILUSTRADO DE LOCKE Y LA METAFÍSICA DEL LIBERALISMO POLÍTICO.

La ruptura con la metafísica tradicional cualitativa en lo que respecta al hombre y la sociedad no se produce con Descartes, sino más bien con Locke, en cuya obra podemos cifrar el argumento metafísico último que consolida la idea del Liberalismo. Es en Locke, quien ha sido llamado precisamente el padre del liberalismo clásico, que encontramos ese movimiento ulterior que extiende el paradigma

constructivista y procedimental de la razón a la concepción ya no sólo de la naturaleza, sino del propio hombre: de la Física a la Antropología. La fórmula que da pie a este movimiento reside en su concepto de la libertad, el que lleva a su extremo los presupuestos nominalistas en contra del poder sustantivo de la razón para conocer la esencia y exhibe además, por otra parte, el importante influjo del *ethos* calvinista, en concreto, en la línea del arminianismo.

Hay dos aspectos centrales que se deben considerar a este respecto. El primero es la impugnación directa que hace Locke de la imaginación humana, en la que reconoce una amenaza al objetivo de autocontrol del hombre racional. En efecto, Locke está empeñado en promover un determinado tipo de subjetividad que se auto-concibe a sí misma radicalmente como un *individuo*. Esto es, un sujeto por completo desencarnado no sólo para efectos de su experiencia *noética* del mundo como en la filosofía de Descartes, sino aún más allá de esto, que extiende esta desvinculación también a la figuración personal del sí mismo. Para lograr esto Locke sugiere la adopción de una postura controladora mediante la cual el sujeto en posesión plena de sus facultades racionales gane el control necesario para construir su propia identidad y decidir en definitiva sus cursos de actuación y pensamiento de una manera que sea efectivamente auto-determinada (Locke, 1959). La imaginación en particular, con los excesos de su impulsividad irracional constituye un permanente peligro a este propósito, de aquí la necesidad de atenuar su poder e influencia (Singh Mehta, 1992). Ahora bien, como ya hemos visto, la anulación de la imaginación supone proscribir la esfera principal en que se revela lo cualitativo. El nominalismo había inaugurado este rechazo a lo cualitativo como fuente de conocimiento y Descartes lo había consagrado como principio fundante de la episteme de las ciencias modernas. Pero ahora vemos que con Locke el principio se ha extendido hasta convertirse en la base de un programa de autoconstrucción del sujeto humano en lineamiento con el nuevo paradigma de la razón meramente procedimental. En el contexto de este plan se enmarca el concepto específico de la libertad que Locke suscribirá en la segunda edición del *Ensayo sobre el Entendimiento*, en

particular, tras la exhaustiva revisión que hace en éste del papel de la voluntad humana (Schindler, 2017). En esta edición ulterior, como se sabe, el giro consiste en robustecer el poder de autodeterminación de la voluntad, pues en la primera entrega la cuestión del libre albedrío estaba todavía concebida en clave compatibilista al modo de Hobbes, lo que para Locke, en unos términos kantianos posteriores, podríamos decir, redundaba todavía en demasiada *heteronomía*. Es curioso por qué Locke haya juzgado así si lo cotejamos, por ejemplo, con la concepción tradicional sobre el sumo Bien en la que el hecho de que sea éste el que determina nuestro movimiento volitivo atrayéndonos hacia sí no supone ninguna pérdida de libertad, sino al contrario, al unirnos con la verdadera fuente de lo real, el Bien en sí o Dios en la perspectiva medieval es lo que nos libera y nos realiza como seres humanos en su plenitud. Lo que está detrás de esta renovada percepción no es otra cosa que el nuevo *ethos* del espíritu moderno que en la línea del nominalismo desdeña el rol *noético* de la imaginación en su aporte cierto de contenidos cualitativos y que al igual que el calvinismo luego, enfatiza la separación ontológica ente Dios y el hombre.

Por último, vale la pena subrayar que el modo específico en que Locke apuntala esta *verdadera* libertad del agente (en la segunda edición del *Essay*) es formulando la idea de que la causa que determina a la voluntad no es ningún bien mayor de la naturaleza sino la propia mente y, en definitiva, la propia agencia del individuo en el pleno control de su discernimiento (Locke, 1959). Es decir, que si bien es cierto que los objetos de la voluntad son creados en la propia mente a partir de un estímulo externo que obedece a la determinación causal de la naturaleza, el sujeto es capaz de someter esta motivación a su juicio soberano y decidir autónomamente si rechazarla o admitirla, convirtiendo de este modo a su acto en una elección en verdad libre. La regla en el fondo es que no hay nada que pueda determinarme si no tiene mi consentimiento. Una fórmula ésta que evoca con nitidez el influjo de la herencia arminiana⁶. Así es como se llega al culmine de la fundamentación metafísica del principio moderno de la autonomía personal y que cimienta el suelo

cultural del liberalismo contemporáneo. Cuando Kant finalmente arriba a la escena, salvo encuadrarla dentro de la episteme de su supuesta revolución copernicana disminuyendo en parte su radicalismo no tiene en verdad mucho que agregar al espíritu general de esta concepción de la libertad interna como autodeterminación de la voluntad.

6. LIBERALISMO ECONÓMICO: EL IMAGINARIO DEÍSTA EN LAS CONCEPCIONES DEL MERCADO Y LA MONEDA.

En el ámbito del pensamiento económico liberal, la relación última con las raíces nominalistas en el curso de la genealogía que hemos descrito se manifiesta aún de modo más patente que en el caso del liberalismo político. En primer lugar, se deja ver en el influjo directo ejercido por el paradigma del deísmo ilustrado en el nacimiento de la Economía moderna, y en segundo, como veremos, en la forma subrepticia, pero también directa, en que viene plasmado en el cuerpo “teórico” del monetarismo actual, baluarte del neoliberalismo financiero.

Partamos por lo primero. El hito señero es la publicación en 1776 de la *Riqueza de las Naciones* con la que Smith pretende haber sepultado a la teoría mercantilista, remanente de una episteme caduca. Al igual que Newton, que distinguía una supuesta esfera autónoma de la realidad física que revelaba en su acción interna el mecanismo impreso en la naturaleza por la Providencia, también Smith, de manera análoga, pretendía haber descubierto en el Mercado una esfera parecida –en este caso social, no física– en que la Providencia actúa en favor de los hombres ordenando un sistema independiente y autorregulado que funciona bajo determinadas leyes que nos revelan su mecanismo interno y que sólo podemos conocer, en efecto, en la medida en que nosotros descubramos y hagamos explícitas estas leyes sin imponer de antemano en el curso de la elaboración teórica ninguna norma ajena, o ningún ideal o estructura de fines o principios últimos a los que debiéramos supuestamente dirigirnos (Smith, 2011).

No es difícil pues ver que el deísmo en este sentido constituye el final de la cadena genealógica del liberalismo precedida por las fases

nominalista y calvinista. El nominalismo, como vimos, proscribía el conocimiento de esencias en lo cualitativo que imagina el hombre. El calvinismo, por su parte, suma a este rechazo una condena moral; la razón es impotente porque el hombre está en pecado. Pero si se parte de estos supuestos, se exhibe muy bien el espíritu del deísmo ilustrado en la forma en que lo entienden Newton y Smith para la fundación de sus respectivas ciencias. Esto es; que dado que la razón es una facultad caída, incapaz de conocer la esencia en su aspecto cualificado (por la imaginación) no estamos entonces autorizados a confiar en que lo que ella proponga en estos términos (cualitativos) sea algo cierto y no un mero producto de la fantasía. Estando así las cosas corresponde descartar esta posibilidad lo que implica suprimir del cuerpo teórico –de la Economía en este caso– la norma de un orden imaginado que responda a lo que *en esencia* sería la organización óptima de la sociedad humana y reemplazarlo por el mero estudio del mecanismo en la ley de su sistema natural interno de exclusivas relaciones funcionales. El deísmo ofrece así una alternativa –en la figura de la teodicea providencial– a la imposibilidad decretada de un conocimiento esencial y cualitativo sobre el mejor orden económico. Es decir, que en definitiva es el propio orden sistémico, como esa esfera autorregulada que es el Mercado, lo que constituye la norma y establece por sí misma sus fines (incognoscibles en esencia, pero que debemos desear) mientras que al entendimiento sólo resta descifrar las leyes fundamentales (las relaciones cuantitativo-funcionales entre las variables) de ese mecanismo en sí mismo autónomo y natural. Por supuesto, el moralista o filósofo moral Smith no avanza por completo en esta dirección, pero allí está ya en su condición incipiente esta derivada, anclada en el deísmo, que será recorrida más tarde hasta su pleno despliegue con el marginalismo y las formas más exageradamente extremas de su *microeconomicismo* repletas de matematizaciones inútiles. Lo que quiero decir, en suma, es que hay todo un proceso progresivo –o mejor dicho, involutivo– que se va cumpliendo hasta su cabalidad desde la publicación de la “*Riqueza*” en el 1767 hasta el inicio de la revolución marginalista en 1870. Se extiende un siglo,

casi exacto, y es el proceso tras del cual, en efecto, quedan sentadas las bases epistémicas de la ortodoxia económica que ha llegado hasta nosotros y que rige todavía como la ortodoxia del *mainstream*.

En suma, el mito de la autoregulación espontánea ha llegado finalmente de la mano del marginalismo a convertirse en el principio dogmático de la actual Economía Ortodoxa (la *Economics*). La tesis dice, en el lenguaje hablado; “el Mercado es un mecanismo cósmico guiado espontáneamente en su virtud por la Providencia, razón por la cual podemos limitarnos, en definitiva, a estudiar sólo el mecanismo *cuanti* de su sistema autónomo y dejar luego que el Mercado en sí mismo nos oriente en cuanto a todo el resto”. El llamado “neoliberalismo” es la extensión de esta tesis marginalista al plano de la teoría monetaria como todos saben, pero pocos estudian, pues independiente de la robustez o superficialidad del tan criticado concepto del “neoliberalismo” hay algo muy importante que suele pasarse aquí por alto, y que son precisamente las consecuencias últimas de aplicar este mito de la autorregulación, no esta vez al mercado de bienes dentro del esfuerzo general de la teorización económica, sino en lo específico a la del mercado del dinero. No tengo mucho espacio para adentrarme aquí –en realidad, siquiera para presentarlas someramente– en las complejidades de la moneda. Solo revelaré un aspecto que parece especialmente infantil en relación con la famosa hipótesis marginalista de las *tasas naturales*, sobre todo al contrastarla con la respectiva respuesta que podemos encontrar en Marx y su postulado acerca del ejército laboral de reserva. En lo que queda quisiera conectar muy brevemente el núcleo de esta discusión con el sentido último que tiene a mi juicio a nivel histórico la instalación de la idea dogmática del mercado autorregulado (en este caso, por supuesto, del mercado del dinero) que está en la línea del deísmo y que evidencia como hemos visto en su espíritu profundo la verdadera esencia del liberalismo modernista. Procuraré que la discusión sea muy simple en sus alcances técnicos.

Como se sabe, el marginalismo postula una Economía de pleno empleo en la que existe un equilibrio *natural* en el Mercado agregado que depende a su vez del equilibrio simultáneo en los dos mercados

de factores productivos considerados tradicionalmente como los más importantes: el trabajo y el capital. En el caso del mercado del trabajo esta tasa (W_N) representaría el nivel del salario que equilibra la demanda por trabajo de las empresas con la oferta de trabajo de los trabajadores. En el caso del mercado de capital (R_N) constituiría la tasa de interés que iguala la oferta de ahorro de las personas con la demanda de capital para inversión de las empresas. Luego, según la teoría, si en estos mercados rigen a un mismo tiempo estas famosas *tasas naturales* de mercado entonces todo estará *providencialmente* equilibrado; de aquí en adelante la única preocupación en esta Economía será la de contar con un Banco Central autónomo y eficiente que mantenga la inflación controlada por la vía monetarista de emitir más dinero en una cantidad proporcional a la que crece el producto, y así todos estarán contentos. Ahora bien, aunque podría haber algo cierto en todo esto –si lo entendemos de una especial manera– lo que conviene ante todo ver en lo inmediato es que la idea de una Providencia que nos exime de pensar es siempre sospechosa y de que en este sentido la premisa del mecanismo autosuficiente y espontáneamente autorregulado del “Mercado” es una fuente demasiado fácil de alienación intelectual. O dicho en otros términos, que no parece conveniente para un buen análisis de la Economía confiar sin más y de antemano en que todo lo arreglará la Providencia. A veces es bueno demorarse un poco más.

La idea del ejército industrial de reserva nos muestra una manera fecunda de hacerlo, al mostrarnos que esa supuesta tasa natural –de la autorregulación espontánea en los distintos mercados– más que una tasa “natural” es una que deberíamos llamar con más propiedad “política”. El marginalismo como se sabe deriva todo su equilibrio general de las funciones del proceso técnico, pero la Economía es más que la sola técnica con que se producen las cosas. Por lo pronto, es también distribución (del producto y del rédito), comercio, finanzas, etc. lo que supone en su conjunto una realidad –o un fenómeno– social que incorpora necesariamente el conflicto. Así pues, en último término, la propia articulación de la tesis monetarista dentro del marginalismo (en unos términos que hagan de ella una doctrina

al menos plausible) depende de la previa y firme instalación de la creencia, a nivel social efectivo, en la existencia real de las tasas naturales y el proceso autorregulado del Mercado ya que sólo esto es lo que asegura que los trabajadores (la gente) no presionarán por un salario más alto. Así es como se anula la fuente del conflicto, lo que es fácil de ver. En efecto, y siguiendo la lógica marginalista, si el salario subiera –digamos– por sobre el natural ($W > W_N$) se rompería entonces el equilibrio en el mercado de trabajo, y el exceso de oferta redundaría en desempleo. Los trabajadores dejarían de apoyar unánimemente el alza (salarial), pero tampoco estarían llanos en realidad a ninguna otra medida que afecte sus salarios reales como lo sería, por ejemplo, el hecho de que R se fije muy baja ($R < R_N$). Si esto aconteciese, efectivamente, la demanda de Inversión superaría al Ahorro, lo que bajo el supuesto de pleno empleo generaría inflación. De esta manera, se concluye fácilmente que en ningún caso la gente discutirá la conveniencia, y por tanto, la verdad última, de las “tasas naturales” (W_N y R_N)⁷. Lo que se necesita para crear este escenario, en definitiva, son dos cosas. Primero, una ideología bien instalada a nivel de la creencia (*mainstream* de la teoría económica, divulgada y asentada por los medios) y segundo, su refuerzo en los hechos brutos por una condición estructural de salarios reales lo suficientemente bajos⁸ de la gente como para que la inflación –en caso de asomarse– les “pegue” fuerte, obligándoles a abandonar sus reivindicaciones sociales.

La enseñanza, en suma, que nos deja el considerar el modelo del equilibrio general marginalista desde la perspectiva de la tesis marxiana del ejército laboral de reserva (reserva cuya disminución, según Marx, aumentaría el poder de los trabajadores, reactivando así el conflicto *oculto*) es que las tasas “políticas” del equilibrio económico han llegado a fin de cuentas a concebirse –en el aparato teórico de la nueva *Economics*– como unas verdaderas variables “naturales” (técnicas), idea que en la actualidad, y tras su efectiva divulgación mediática, parece estar ya universalmente aceptada al nivel acrítico del *público* –esto es, del *Demos*–. El periodo que va desde la publicación de la Riqueza de las Naciones, con la que nace la

Economía Política moderna, hasta el advenimiento de la revolución marginalista, es aquél espacio de tiempo en el que la burguesía liberal, enterada del potencial disruptivo de las teorías de la explotación, primero ricardiana y luego marxiana, sustituye al nivel del cuerpo teórico de una disciplina científica imaginaria –la “Economía” sin más– estas peligrosas tesis por el mito deísta de la autorregulación del Mercado. El problema que esto conlleva es que aun cuando hoy en día las propias teorías ricardiana y marxiana son insuficientes para explicar el tipo de Economía que hemos llegado a crear, sus sofisticados aparatos de análisis son muy necesarios como insumo básico para el trabajo teórico que se requiere ahora emprender, por lo que en lugar de ocultarlas, o despreciarlas, deberíamos en realidad estudiarlas con mucho detenimiento y seriedad. O dicho de otro modo, en el plano de las propias ciencias, que lo que necesitamos hoy en día no es involucionar desde la *Economía Política* a una *Economía Técnica* (el camino que nos ofrece el marginalismo) sino evolucionar desde la *Economía Política* –superándola– hacia el paradigma en verdad nuevo de la *Economía Civil*, tal como lo abordaré en un futuro trabajo.

7. CONCLUSIÓN

Con el objeto de cerrar aquí el texto propongo definir al Liberalismo como un fenómeno de pleno moderno. En concreto es el sistema o el conjunto de ideas sobre el orden social que se corresponde en su nivel más profundo con el paradigma (y el *ethos*) del proyecto modernista gestado y desarrollado inicialmente en el mundo atlántico de cultura protestante (calvinista). El liberalismo no es el patrimonio histórico de una supuesta civilización judeo-cristiana, como si hubiese estado en germen desde sus comienzos para sólo explicitarse con los tiempos modernos. Es más, la propia idea de una civilización judeo-cristiana es un invento ilustrado (no tengo espacio para ahondar en esto). Para ser estrictos, el liberalismo nace una vez que la metafísica nominalista de fines de la Edad Media que funda el proyecto moderno es trasplantada cabalmente a una metafísica de lo social, lo que sólo ocurre en el siglo XVIII con la

obra de Locke en relación con lo político y en general con el deísmo para el liberalismo económico.

En términos de contenido, dado su rechazo al conocimiento cualitativo de esencias, el modernismo nominalista erige una episteme que es inválida como fundamento de una auténtica Ciencia humana y de la Sociedad. En este sentido las dos vertientes doctrinales del liberalismo que hemos estudiado, el liberalismo político como el liberalismo económico, participan de una ilusión. El liberalismo político, en primer lugar, con su reivindicación de la autonomía, eleva la mera formalidad de este principio al nivel de una supuesta verdad *fáctica* de la “Democracia”, esto es, a su imaginario régimen óptimo del *Demos* constituido por tales supuestos agentes autónomos. El Liberalismo Económico por su parte se apega a un objeto igual de fantasmagórico, el famoso *Mercado*, al que concibe no en su calidad auténtica como fenómeno endógeno a la vida social misma, sino como una especie de providencial mecanismo autónomo y autosuficiente del que sólo podemos conocer sus relaciones básicas de tipo formal y matemático. El pensamiento liberal está así asociado a la decadencia de la Teoría Política y la Ciencia Económica actuales.

Por último, como todo gran fenómeno cultural, el liberalismo no se da en el vacío, sino que ha creado toda una institucionalidad afín en la que se revela prístinamente el hecho de que tanto en su aspecto económico como político el liberalismo es un fenómeno unitario. El núcleo de este sistema es la simbiosis institucional del Estado y la Banca moderna, representada esta última en la figura de los Bancos Centrales. A menudo se olvida, de hecho, que la estructura nace de una coyuntural convergencia de intereses. Los soberanos del pasado, como bien lo indica Hicks, estaban siempre “apurados de dinero”, siendo ésta por tanto una verdadera condición estructural de los reinos o Estados pre-modernos⁹. La solución típica –manifiesta paradigmáticamente en la creación del Banco de Inglaterra, en 1694– llega cuando un grupo de banqueros, conformados como un consorcio, otorga al Estado un generoso préstamo y recibe a cambio el monopolio real sobre la emisión de billetes. Así es como se

asocian el Estado y la Banca y conforman en realidad una estructura institucional híbrida que es muy difícil de separar al momento de estudiar su actuación histórica efectiva. En efecto, por esta vía, el Estado ha terminado al fin con la fuente de su endémica deficiencia financiera (a partir de ahora siempre puede acudir al Central o a la banca en general cuando lo necesite para endeudarse) y la Banca en su conjunto ha cerrado un negocio redondo (al inicio sólo el consorcio aludido, pero luego toda la Banca pues el Central, en cuanto banco de los banqueros, custodiará por supuesto, a nivel ya político-estatal, el interés de la industria¹⁰). Nótese de hecho que ni siquiera es necesaria la promulgación de leyes a fin de que la nueva moneda se imponga frente a la de otros privados, pues basta con que el Estado decreta que el dinero expresado en la suya es el oficial para el pago de impuestos para que la gente demande a este dinero en específico por sobre cualquier otro. Este es un rasgo fundamental de aquél momento genésico que hemos descrito de la simbiosis institucional del Estado-Banca, pues configura esa raíz común de las políticas fiscal y monetaria modernas tal como las conocemos hoy en día y cuya relación se esmera en comprender –todavía insuficientemente– la Economía Política.

8. REFERENCIAS

- BELL, D., 2016. *Reordering the world. Essays on Liberalism and Empire*. Princeton University Press.
- CESARATTO, S., 2020. *Heterodox Challenges in Economics*. Springer.
- DESCARTES, R., 2010. *Discurso del método y Meditaciones metafísicas*. Espasa libros.
- HEGEL, G. W., 2017. *Fenomenología del espíritu*. Fondo de Cultura Económica.
- HICKS, J., 1974. *Una teoría de la historia económica*. Aguilar.
- LOCKE, J., 1959. *An Essay Concerning Human Understanding*. Dover.
- MILLASEAUX, Q., 2018. *Después de la finitud. Ensayo sobre la necesidad de la contingencia*. Caja Negra Editora.

- MITCHELL, W., WRAY, R., WATTS, M., 2019. *Macroeconomics*. Red Globe Press.
- RAWLS, J., 1993. *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- RAWLS, J., 1999. *A Theory of Justice*. Revised Edition. Harvard University Press.
- SCHINDLER, D.C., 2017. *Freedom from reality. The diabolical character of modern liberty*. University of Notre Dame Press.
- SINGH MEHTA, U., 1992. *The anxiety of freedom. Imagination and individuality in Locke's political thought*. Cornell University Press.
- SMITH, A., 2011. *La riqueza de las naciones*. Alianza editorial.
- VON ROHR, J., 1986. *The Covenant of Grace in Puritan Thought*. Wipf and Stock Publishers.

NOTAS

¹Este artículo forma parte de la producción asociada al Proyecto FONDECYT n°11181165. “Liberalismo como *religión civil*. Una lectura hegeliana del liberalismo político de John Rawls”.

²De hecho, sin ir más lejos, y para tomar el caso de un referente obligado de la teoría liberal de fines del siglo, creo que toda esta evolución documentada por Bell se ve muy bien reflejada en la propia obra de Rawls. Así, en primer lugar, en *A Theory of Justice* el objetivo explícito de este autor, como él mismo lo consigna en el Prefacio, es el de superar las teorías utilitaristas por medio de una reformulación teórica más sofisticada de las teorías del contrato (cf. Rawls, 1999). Pero incluso más representativo que esto es el giro de su pensamiento cristalizado en *Political Liberalism*, en el cual el propósito central ni siquiera responde ya a un afán teórico-normativo de la Filosofía Política —esto es, a pensar en las estructuras o principios rectores que debieran regir el buen orden de la sociedad— sino que se plantea más bien directamente como un ejercicio de hermenéutica cultural, o del pensamiento, tendiente a interpretar los valores latentes en la cultura política de las sociedades occidentales modernas. Por último y para rematar, no hace falta añadir que el problema puntual que ordena

esta reflexión sobre el Liberalismo Político es el del pluralismo en las sociedades contemporáneas y cuya solución —enunciada bajo el concepto del *consenso traslapado*— comparece según Rawls con la tolerancia moderna que permite superar el clima precedente de intransigencia durante la convulsionada época de guerras religiosas (cf. Rawls, 1993).

³Esto es, todo el extenso periodo del desarrollo de la autoconsciencia que en la *Fenomenología del Espíritu* Hegel expone como la etapa de la *consciencia infeliz*. (Cf. Hegel, 2017).

⁴El nominalismo ya había surgido en realidad dentro del marco de un debate netamente teológico, pues lo que interesaba a Ockham por sobre todo era defender el concepto de la plena y absoluta soberanía de Dios, la que se vería amenazada, a su juicio, si es que las esencias o los universales que conforman el mundo en lugar de estarle subordinados le eran digamos así consustanciales. La voluntad de Dios debía estar por sobre una supuesta estructura esencial del mundo que le fuera constitutiva a éste mismo y que nosotros eventualmente informados por nuestra razón pudiésemos parcialmente conocer. Dios debía pues, encontrarse radicalmente alejado, como ajeno al mundo, separado por un abismo ontológico insalvable para el hombre. El calvinismo no hace sino extraer las consecuencias escatológicas derivadas más inmediatamente de esta tesis.

⁵“no se puede imaginar una extensión que no esté coloreada, y por tanto que no esté asociada a una cualidad secundaria” (Millaseaux, 2018, p. 26).

⁶Las doctrinas de la gracia y la predestinación concebidas originalmente por Calvino les parecían a los arminianos demasiado radicales al punto de no dejar ningún espacio para la función de la moral. En efecto, si el destino está fijado de antemano y la gracia es irresistible, entonces no hay ningún lugar efectivo para la actuación del deber. Ante ello, Arminio urdió la tesis de que la verdadera eficacia de la gracia dependía de la voluntad humana en el sentido de que el hombre, en base a su libertad originaria, podía recibir o no esta gracia. Es decir, que el hombre podría recibir o no la gracia según

sea su voluntad, lo que implica establecer el requisito de la *venia interna* que influye luego en las concepciones liberales modernas de la autodeterminación y la autonomía. (Cf. von Rohr, 1986).

⁷cf. Cesaratto, 2020, pp. 66-84.

⁸En efecto, la evidencia empírica indica que estadísticamente en las economías de los Estados Unidos y de Australia, pero como un fenómeno representativo también de varias otras economías avanzadas, la equivalencia entre la productividad laboral por hora trabajada y el salario real por trabajador, evidenciada por Kaldor desde la segunda mitad del siglo XIX, se rompe en los tempranos años 80 del siglo XX, momento a partir del cual la brecha entre estos, con el salario real por debajo, ha ido creciendo sistemáticamente hasta nuestros días. (cf. Mitchell et al., 2019, pp. 25-26).

⁹cf. Hicks, 1974, pp. 74-91.

¹⁰Cabe advertir, sin embargo, que esto no implica que el desarrollo y consolidación histórica de la banca moderna haya sido algo necesariamente perjudicial, contrario a los intereses de la sociedad en su conjunto, o carente de virtudes. En efecto, un evidente beneficio resultado de ello ha sido el de abaratar el costo del crédito haciéndolo a éste accesible a segmentos de la población antes excluidos. El desarrollo de la banca moderna favoreció el desarrollo de una economía monetizada, de dinero bancario. Este dinero, como lo conocemos hoy día, es uno que siempre puede crearse. No es un acervo fijo de riqueza (ahorro) limitada. El dinero pues no escasea, y por ende el interés puede ser estructuralmente más bajo a lo que era en la antigüedad, escenario en el que naturalmente sólo los ricos podían acceder a préstamos.

FECHA DE RECEPCIÓN: 5 de mayo 2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 22 de junio 2022

VERSIÓN DEFINITIVA: 29 de junio 2022

Conducta, cooperación y desempeño innovador en pequeñas y medianas empresas industriales en Argentina (2014-2016)

Behavior, cooperation and innovative performance in small and medium-sized industrial firms in Argentina (2014-2016)

Carolina Pasciaroni*

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR, BAHÍA BLANCA, ARGENTINA

RESUMEN

En base a información estadística reciente y partiendo de la relevancia del conocimiento externo sobre el desempeño innovador de las firmas, el objetivo de este trabajo consiste en caracterizar la conducta y el desempeño innovador de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) del sector manufacturero en Argentina, con especial énfasis, en los vínculos de cooperación que se establecen con socios comerciales y/o académicos para la obtención de resultados innovadores. El análisis propuesto, de alcance descriptivo, se centra en la comparación del perfil innovador de PYMES y grandes empresas, así como también, en la descripción de tal perfil entre las PYMES que se vinculan con distintos socios durante su proceso de innovación. Los resultados encontrados se centran en la prevalencia de rasgos reseñados en estudios previos; la existencia de diferencias estadísticamente significativas en la conducta y desempeño innovador de acuerdo al tamaño de las firmas; y el comportamiento innovador diferencial de las PYMES que se vinculan.

Palabras claves: actividades de innovación; resultados innovadores; cooperación; pequeñas y medianas empresas (PYMES); Argentina

ABSTRACT

Based on recent survey data and the relevance of external knowledge on the firm innovative performance, this paper aims to illustrate the behavior and innovative

*carolina.pasciaroni@uns.edu.ar

performance of small and medium-sized enterprises (SMEs) belonging to the manufacturing sector in Argentina, with special emphasis on the SMEs cooperation linkages with commercial and/or academic partners. The proposed analysis, descriptive in scope, focuses on the comparison of the innovative profile of SMEs and large companies, as well as on the description of such profile among SMEs that are linked to diverse partners during their innovation process. The results found refer to the prevalence of innovative features outlined in previous studies; the statistically significant differences in innovative behavior and performance between different firm sizes; and the particular innovative behavior of linked SMEs.

Keywords: innovation activities, innovation performance; cooperation; small and medium-sized enterprises (SMEs); Argentina

1. INTRODUCCIÓN

La importancia del estudio de la innovación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en Argentina y el resto de los países de América Latina se sustenta en dos aspectos contrapuestos. Por un lado, en base a datos aportados por la CEPAL (2011, 2014), se trata de un estrato de empresas con una significativa representatividad en la estructura empresarial y de empleo: constituyen cerca del 99% de las firmas de la región y generan un 67% del empleo. Por otro lado, las PYMES solo representan el 25% del Producto Interno Bruto (PBI), poniendo de manifiesto la existencia de una marcada brecha de productividad respecto a las grandes firmas, a la vez que, muestran un alto grado de heterogeneidad en dimensiones tales como el nivel de formalidad; el acceso a financiamiento; la posibilidad de adquirir nuevas tecnologías; el acceso a capital humano. Estos aspectos limitan el crecimiento de las PYMES y su consecuente impacto sobre el desarrollo de la región.

La promoción de la innovación constituye un factor que permite incrementar la productividad, capacidad de exportación y crecimiento de las PYMES. En este sentido, de acuerdo a la CEPAL (2011), solo cerca de 10% de las micro empresas y PYMES de América Latina participan en los mercados internacionales. Aquí es preciso indicar que, desde distintas perspectivas teóricas, se contempla a la innovación como un proceso llevado por las firmas de forma colectiva a través de vínculos con otros actores, tales como clientes, proveedores, competidores, instituciones de apoyo a la producción, universidades. Las firmas no innovan solas y requieren conocimiento e información externa para alcanzar resultados innovadores. Estas perspectivas teóricas devienen en políticas orientadas a fomentar la interacción y vinculación de las firmas con distintos socios. Desde los años 2000s, las políticas de ciencia, tecnología e innovación formuladas en los países América Latina y el Caribe se orientan a promover una mayor vinculación de las firmas con universidades, centros de ciencia y tecnología, proveedores, competidores, clientes, como mecanismo para favorecer el desempeño innovador y la

competitividad del sector productivo (Crespi y Dutrénit, 2014; CEPAL, 2011, 2014). Esto resulta de particular importancia en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la región, rezagadas en términos de innovación y modernización tecnológica (CEPAL, 2014).

Para complementar la evidencia empírica previa, este trabajo utiliza el último relevamiento estadístico a escala nacional con el objetivo caracterizar la conducta y desempeño innovador de las PYMES pertenecientes al sector industrial en Argentina, con especial énfasis en los vínculos que establecen estas empresas con universidades e instituciones de ciencia y tecnología (vínculos académicos) y con otras empresas (vínculos comerciales). La conducta y desempeño innovador de las PYMES se compara, a modo de referencia, con el grupo de las grandes empresas industriales. Se emplea el test no paramétrico χ^2 de Pearson para identificar diferencias estadísticamente significativas entre las variables que describen el proceso de innovación y los segmentos de empresas definidos según su tamaño. Asimismo, se utiliza la medida de asociación V de Cramer para indicar el grado de vinculación entre el tamaño de la firma y tales variables de innovación. Tras esta comparación entre PYMES y grandes firmas, la cual ofrece rasgos generales del proceso innovador en PYMES, se caracteriza específicamente al segmento de PYMES que se vinculan o cooperan con distintos socios (comerciales y/o académicos). Del análisis se observa la permanencia en la actualidad de rasgos reseñados en diagnósticos previos (CEPAL, 2014; Borello, 2012; Barletta *et al.*, 2014; López, 2005), aunque, entre las PYMES que se vinculan o cooperan se destacan algunos atributos diferenciales tales como su perfil innovador.

El trabajo se estructura en cinco secciones. La próxima sección contiene una breve revisión de la literatura sobre innovación, vínculos y pequeñas y medianas empresas. En la tercera sección se describe la base de datos utilizada, la metodología y las variables que sirven para la caracterización. La cuarta sección presenta los resultados encontrados y se divide en dos sub-secciones. En

la primer sub-sección se realiza un análisis comparativo entre la conducta y desempeño innovador de las pequeñas y medianas empresas industriales y las grandes firmas del sector. En la segunda subsección, se describe el perfil innovador de las PYMES que se vinculan con socios comerciales y/o académicos. Finalmente, en la quinta y última sección se exponen las consideraciones finales.

2. ANTECEDENTES

Diversas perspectivas teóricas, a partir de experiencias virtuosas en países desarrollados, coinciden en que la innovación es un proceso en el que intervienen insumos internos, I+D interna, y fuentes externas de conocimiento. En esta dirección, frente al modelo lineal de la innovación y la visión schumpeteriana de las empresas que innovan de forma aislada, surgieron, en las últimas décadas del siglo pasado, enfoques teóricos que conceptualizan a la innovación como un proceso que depende del conocimiento externo. Este cambio de paradigma constituye un hallazgo central en el proceso de desarrollo de la literatura sobre innovación (Fagerberg *et al.*, 2005). Siguiendo a Parrilli y Alcalde Heras (2016), la denominada “paradoja de la innovación” pone de manifiesto la relevancia de la cooperación sobre el desempeño innovador de países y regiones. En este sentido, el mejor desempeño innovador de Dinamarca y Noruega frente a países con similar nivel de gasto en I+D, como es el caso de Suecia, se puede explicar a partir de aspectos culturales e institucionales que alientan a la cooperación. Los distritos industriales italianos y el País Vasco desde los años 80 hasta la década de 2000 también constituyen una paradoja positiva.

En base a la distinción entre relaciones formales (*traded*) e informales (*untraded*), dinámicas y estáticas, Tödtling et al. (2009) reconocen cuatro tipos de formas de adquisición de conocimiento externo por parte de las firmas: 1) las relaciones de mercado, tales compra de tecnología y conocimiento “incorporado” en maquinaria, equipo de TICs o software; 2) las externalidades o *spillovers* del conocimiento; 3) las redes o vínculos formales, las cuales constituyen relaciones más duraderas e interactivas entre socios específicos en el

proceso de innovación y 4) los vínculos más informales, basados en la confianza y el capital social. Existe una nutrida literatura empírica que analiza las relaciones de complementariedad entre distintas fuentes de adquisición de conocimiento externo (ver revisión Serrano-Bedia et al., 2018). Mientras que los *spillovers* de conocimiento no suponen una interacción explícita, las redes de innovación se basan en relaciones directas de intercambio de conocimiento tácito y codificado (Tödting *et al.*, 2009; Fritsch y Franke, 2004) y su surgimiento se encuentra condicionado a la concurrencia no solo de proximidad geográfica sino también distintos tipos de proximidad, tales como la proximidad cognitiva, social e institucional (Boschma, 2005).

Las redes formales son formas de vínculos que se representan en acuerdos o contratos formales de cooperación de I+D y alianzas de investigación. La cooperación por I+D supone una serie de beneficios para la empresa tales como la reducción de la incertidumbre inherente a la innovación mediante la construcción de una base conceptual en común sobre la cual los agentes comprenden y actúan en una realidad compleja, acceso a recursos complementarios y estratégicos; acceso rápido a nuevas tecnologías o nuevos mercados, beneficio de las economías de escala en I + D, reducción de costos de transacción y compartir riesgos (ver revisión en Nieto y Santamaría, 2007; Miotti y Sachwald, 2003; Arranz y de Arroyabe, 2008; Fischer y Varga, 2002; Becker y Dietz, 2004; Hagedoorn *et al.*, 2000). Con relación a los distintos tipos de socios, Teher (2002) señala que cooperar con los clientes en el desarrollo de innovaciones es probable que sea más común cuando la innovación en desarrollo es más novedosa o compleja, o cuando el mercado para la innovación no se encuentra bien definido. Por otra parte, diversos estudios encuentran que las innovaciones de mayor grado de novedad descansan en los vínculos con organizaciones de conocimiento mientras que la colaboración con socios comerciales tiene mayor impacto en las innovaciones incrementales (Tödting *et al.*, 2009; Miotti y Sachwald, 2003; Belderbos *et al.*, 2004).

Desde la perspectiva de los sistemas de innovación, Jensen et

al. (2007) diferencian entre modos de innovación STI (“*scientific and technologically-based innovation*”) y DUI (“*learning-by-doing, byusing, and by-interacting*”), los cuales se asocian a distintos tipos de interacción. El primer modo de aprendizaje, involucra grandes gastos en I+D, admite interacciones con centros que producen nuevo conocimiento de tipo codificado (centros de investigación y universidades), y es propio de industrias de alta-tecnología; el segundo modo la innovación se basa en “*learning by-doing, byusing, and by-interacting*” y en interacciones con proveedores, clientes y competidores, generando conocimiento de tipo de sintético (recombinación de diferentes conocimientos analíticos) y es un modo de innovación propio de industrias basadas en la ingeniería, tales como máquinas herramientas, construcción naval, automóviles (Asheim y Coenen, 2005; Parrilli y Heras, 2016) Suecia, Finlandia, Japón y los Estados Unidos, entre otros, tienden a centrarse en el modo STI, mientras que Dinamarca, Noruega, Italia y España en modo DUI (Parrilli y Heras, 2016).

Siguiendo a Crespi y Dutrénit (2014), la perspectiva sistémica de la innovación, en particular el enfoque de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), guía a los países de América Latina y el Caribe en el diseño de sus políticas de ciencia, tecnología e innovación desde los años 2000s. Las políticas implementadas tienen por objetivo favorecer la vinculación entre los actores, estimulando la colaboración entre la academia y el sector productivo y la creación de consorcios tecnológicos. Este objetivo es relevante teniendo en cuenta el perfil innovador de la región. En esta dirección, los autores caracterizan a los SNI de la región como pequeños, de acuerdo con el tamaño de los principales actores y la articulación que han establecido; los recursos financieros dedicados a la CTI tanto por los sectores público como privado son escasos; el sector público sigue siendo la principal fuente de financiación de la I+D y la región continúa siendo un adoptador de tecnología. La cantidad de firmas de la región que se vinculan con otros socios resulta inferior a la registrada para algunos países desarrollados (UNESCO, 2017). Los vínculos se centran en la prestación de servicios tecnológicos y

empresariales, en la formación de recursos humanos y, en menor medida en la consecución de proyectos I+D (Arza y López, 2008, Llisterri y Petrobielli, 2011).

La conformación de vínculos es relevante para las empresas de menor tamaño. Esto se debe a que las PYMES no suelen estar dotadas de importantes recursos internos para la innovación (Tomlinson y Fai, 2013; Nieto y Santamaria, 2007; Zeng *et al.*, 2010). Asheim e Isaksen (2003) distinguen tipos de PYMES según perfiles innovadores, los que se asocian a distintos grados de arraigo y modelos territoriales de innovación. Estudios empíricos sobre la conducta innovadora de las PYMES en Argentina muestran que, un bajo porcentaje realizan actividades continuas de I+D y cuentan con departamentos de I+D, la mayor parte de las firmas concentran sus esfuerzos de innovación la adquisición de maquinaria y de equipos informáticos (Borello, 2012; Barletta *et al.*, 2014). Siguiendo a Dini *et al.* (2014), la innovación en una firma de un país de menor grado de desarrollo, en gran medida, consiste en incorporar tecnología proveniente del exterior; mientras que las grandes firmas adquieren innovaciones más disruptivas o radicales, las empresas de menor tamaño incorporan desarrollos tecnológicos de tipo incrementales. Mientras que las grandes firmas recurren a financiamiento externo (bancos), las firmas de menor tamaño financian sus actividades de innovación mediante recursos propios (Baretta *et al.*, 2014).

En cuanto a la cooperación con otros socios, las PYMES muestran una menor propensión a vincularse respecto a las grandes firmas (Anlló y Peirano, 2005, MINCT, 2020). Si bien, es posible identificar experiencias de interacción particulares en el estrato de empresas PYMES en los países de la región (López y Yoguel, 2000; Cassiolato y Szapiro, 2002), los estudios a nivel-firma no muestran evidencia concluyente respecto al efecto de la cooperación sobre el desempeño innovador. El impacto positivo de la cooperación sobre la intensidad del gasto en innovación, y a través de esta última variable, sobre la probabilidad de obtener innovaciones tecnológicas en el sector servicios e industrial, es un resultado encontrado por De Fuentes *et al.* (2015) para México, por Álvarez *et al.* (2015) para Chile

y por Arza y López (2010) para el sector industrial en Argentina. Sin embargo, Crespi y Zuniga (2012) muestran que la cooperación no tiene impacto sobre la intensidad del gasto en innovación en Argentina, Chile y Costa Rica, mientras que se identifica un efecto positivo en Colombia, Panamá y Uruguay. En su estudio agregado para 17 países de América Latina, Crespi *et al.* (2016) exponen que la cooperación no influye sobre la decisión de invertir en I+D, así como tampoco en el desempeño innovador.

3. DATOS Y MÉTODOS

El trabajo propuesto emplea la base de datos correspondiente a la Encuesta Nacional de Dinámica del Empleo e Innovación II (ENDEI II) llevada a cabo por la Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (ex MinCyT) y la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (ex MTEySS). El trabajo de campo se desarrolló entre 2017 y 2018. De acuerdo con la ficha técnica de la encuesta, se diseñó una muestra estratificada por región, rama de actividad y tamaño de las empresas a partir de la población de empresas industriales registradas en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La encuesta relevó a 3.944 empresas de más de 10 empleados. Para la recolección de datos se aplicaron dos formularios semiestructurados: un cuestionario auto administrado enviado vía web y un cuestionario realizado a partir de una entrevista presencial. La información suministrada corresponde al período 2014-2016.

La conducta y desempeño innovador de las PYMES se compara, a modo de referencia, con el grupo de las grandes empresas industriales. Con el objetivo de identificar diferencias estadísticamente significativas entre los segmentos de empresas definidos según tamaño, se utiliza análisis estadístico inferencial basado en test no paramétrico χ^2 de Pearson que mide la discrepancia entre una distribución observada y otra teórica. La medida de asociación V de Cramer se emplea para dar cuenta del grado de vinculación entre el tamaño de la firma y las diferentes variables de innovación. De acuerdo a la medida V de Cramer, las variables se encuentran débilmente asociadas si esta medida es menor o igual

a 0,2; la asociación es moderada si se encuentra entre 0,2 y 0,6 inclusive y; si esta medida resulta mayor o igual a 0,6 la asociación es fuerte. Tras la comparación entre PYMES y grandes empresas, se caracteriza a las PYMES que se vinculan o cooperan con socios comerciales (proveedores y/o clientes) y/o socios académicos (universidades, centros de ciencia y tecnología) durante el proceso de innovación. En este trabajo se analizan ciertas variables propias del proceso innovador de las firmas (OCDE, 2018):

- 1) Actividades o insumos de innovación (I+D interna; I+D externa; diseño e ingeniería industrial; maquinaria, equipo, software y hardware; transferencia tecnológica (adquisición de derechos de uso de patentes, licencias, marcas, diseños, know-how o asistencia técnica; capacitación; consultorías);
- 2) Obtención de financiamiento a partir de fuentes externas a la firma;
- 3) Obstáculos a la innovación, divididos en obstáculos ligados a factores de costo, demanda, conocimiento, institucionales y otros;
- 4) Motivos que impulsan la innovación, discriminados en motivos asociados a factores de distribución y producción, factores de demanda y otros;
- 5) Uso de fuentes de información externas tales como información proveniente de clientes, proveedores, competidores, universidades, centros ciencia y tecnología, fuentes de acceso generalizado (internet, revistas especializadas, entre otras);
- 6) Vínculos formales de cooperación con distintos socios (comerciales y académicos) y objetivo que se persigue con la vinculación (capacitación de recursos humanos, I+D interna, entre otros). De acuerdo al cuestionario de la ENDEI II, se entiende por vinculación a las operaciones que van más allá de las compras/ventas usuales que realiza la empresa. Comprende las actividades y vías de cooperación que establecen con otras firmas o instituciones en la búsqueda de innovación y desarrollo tecnológico.

4. RESULTADOS

4.1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA CONDUCTA Y DESEMPEÑO INNOVADOR DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN ARGENTINA

En esta sección, se exponen los rasgos generales de la conducta y desempeño innovador de las PYMES manufactureras en Argentina utilizando como grupo de referencia a las grandes firmas del sector. Un primer rasgo que surge de la información estadística disponible radica en el tradicional sesgo de las empresas industriales hacia la adquisición de tecnología incorporada en maquinaria, equipo y/o TICs, en detrimento de otras actividades de innovación tales como la I+D interna y externa. De acuerdo, a la Tabla 1, la adquisición de maquinaria, equipo y/o TICs es la actividad de mayor frecuencia relativa, alcanzando el 76,87% de las grandes firmas. Las actividades de I+D interna y externa, transferencia tecnológica, consultorías y capacitaciones muestran una menor incidencia en los distintos agrupamientos de firmas. Más allá de este perfil compartido por las firmas de distinto tamaño, el porcentaje de empresas que llevan a cabo actividades de innovación es menor en el estrato PYMES en comparación con las grandes firmas, y esta diferencia es aún más pronunciada en las pequeñas empresas. Es preciso indicar que, si bien tales diferencias resultan estadísticamente significativas de acuerdo al test χ^2 de Pearson, la medida V de Cramer da cuenta de asociaciones positivas débiles o moderadas entre el tamaño de la firma y la realización de actividades de innovación. El mayor grado de asociación se observa entre las variables capacitación y tamaño de las firmas, a favor de las grandes empresas (Cramér's $V=0,2476$). La capacitación para la introducción de innovaciones resulta especialmente necesaria en el segmento PYME teniendo en cuenta que cerca del 40% de estas firmas no cuenta con empleados con formación universitaria (datos ENDEI II para el año 2014).

Tabla 1. Actividades o insumos de innovación. % de firmas al interior de cada estrato.

	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Empresas innovativas	N°	1.027	1.104	697	2.828	138,2152***	0,1872
	%	62,51	75,05	83,98	71,70		
Actividades o insumos de innovación específicos							
I+D interna	N°	534	619	459	1.612	120,0288***	0,1745
	%	32,50	42,08	55,30	40,87		
I+D externa	N°	201	246	203	650	59,9639***	0,1233
	%	12,23	16,72	24,46	16,48		
Diseño e ingeniería industrial	N°	575	710	538	1.823	201,2417 ***	0,2259
	%	35,00	48,27	64,82	46,22		
Maquinaria, equipo, TICs	N°	840	966	638	2.444	168,6812***	0,2068
	%	51,13	65,67	76,87	61,97		
Transferencia tecnológica (*)	N°	124	175	202	501	141,5598***	0,1895
	%	7,55	11,90	24,34	12,70		
Capacitación	N°	439	580	488	1.507	241,7748 ***	0,2476
	%	26,72	39,43	58,80	38,21		
Consultorías	N°	392	551	433	1.376	201,3647***	0,2260
	%	23,86	37,46	52,17	34,89		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N=3.944. (*) Adquisición de derechos de uso de patentes, licencias, marcas, diseños, know-how o asistencia técnica. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Si bien, un alto porcentaje de las empresas indica que invierte en actividades de innovación (Tabla 1), el monto relativo de esta inversión no alcanza el 2% del ingreso corriente de la firma en ninguno de los segmentos considerados para el período bajo análisis 2014-2016. Sumado a esto, la innovación industrial puede caracterizarse como altamente informal. De acuerdo a datos obtenidos del relevamiento empleado, las actividades innovativas son llevadas a cabo por el dueño de la empresa y, en menor medida, por un equipo o grupo de trabajo

no formal. Este rasgo resulta considerablemente más pronunciado en PYMES, donde solo el 5% y 10% de las pequeñas y medianas empresas, respectivamente, cuentan con un comité, departamento o área formal para llevar a cabo actividades de innovación (datos ENDEI II para 2014-2016). Se trata de áreas formales de escasa dimensión, integradas en promedio para el segmento PYME por 3,24 profesionales, tecnólogos y asistentes de investigación (dato ENDEI II para el año 2014). Al rasgo informal se suma el carácter eventual de la realización de las actividades de innovación.

El acceso a financiamiento proveniente de fuentes externas a la firma resulta más difundido entre las empresas innovativas de tamaño mediano (Tabla 2). Cerca de 38% de las pequeñas firmas innovativas y 48% de las empresas innovativas de tamaño mediano declaran financiar sus actividades de innovación a través de fuentes externas. Entre las grandes firmas, este porcentaje es menor, alcanzando solo un 43,5% de estas empresas. Discriminando entre distintas fuentes externas de financiamiento, los bancos privados, seguido por los bancos públicos, constituyen las fuentes más frecuentes tanto entre las PYMES como entre las grandes firmas. Las fuentes comerciales (proveedores y/o clientes), así como también los programas públicos (FONTAR, FONARSEC, COFECYT, ex SEPYME) constituyen las fuentes menos frecuentes en ambos agrupamientos. A excepción del acceso a financiamiento a través de fuentes comerciales, se verifican diferencias estadísticamente significativas en el porcentaje de firmas que obtienen a financiamiento de acuerdo al tamaño de la mismas según el test χ^2 de Pearson. En particular, las pequeñas firmas muestran un escaso porcentaje de acceso a fuentes bancarias y programas públicos de financiamiento, no superando el 8% en el caso del financiamiento a través de programas públicos. Se destaca que, las medianas empresas se caracterizan por un mayor acceso a financiamiento proveniente de bancos privados y participación en programas públicos de financiamiento.

Tabla 2. Obtención de financiamiento de fuentes externas. % de firmas al interior de cada estrato.

	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Obtuvo financiamiento de fuentes externas	N°	388	528	303	1.219	21,9464***	0,0881
	%	37,78	47,83	43,47	43,10		
Obtención de financiamiento a partir de fuentes externas específicas							
Financiamiento de proveedores/ clientes	N°	103	108	58	269	1,5610	0,0235
	%	10,03	9,78	8,32	9,51		
Financiamiento de programas públicos	N°	77	140	69	286	15,7730***	0,0747
	%	7,50	12,68	9,90	10,11		
Financiamiento de bancos privados	N°	287	413	253	953	24,1267***	0,0924
	%	27,95	37,41	36,30	33,70		
Financiamiento de bancos públicos	N°	118	196	137	451	25,0614***	0,0941
	%	11,49	17,75	19,66	15,95		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 2.828. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Aspectos asociados a los costos emergen como los obstáculos señalados con mayor frecuencia entre los distintos tipos de firmas, en particular los altos costos para el desarrollo de productos, procesos y/o la introducción de cambios (Tabla 3). Factores institucionales representados en la incertidumbre económico-financiera son los obstáculos que aparecen en segundo lugar en los tres agrupamientos de firmas considerados, seguido por los obstáculos de mercado, conocimiento y desinterés por parte de la empresa para llevar a cabo un proceso de innovación. De acuerdo al test χ^2 de Pearson, en todos los tipos de obstáculos, a excepción del período de retorno de la inversión, se verifican diferencias estadísticamente significativas

en el porcentaje de firmas que declara afrontar distintos limitantes. De todos modos, la asociación entre obstáculos y tamaño de la firma es débil de acuerdo a la magnitud que alcanza la medida V de Cramer. En comparación con las grandes firmas, las PYMES y, en particular las pequeñas firmas, señalan con mayor frecuencia afrontar diferentes obstáculos, tales como los altos costos para la innovación; la dificultad para financiar las actividades de innovación; la falta de personal calificado en la empresa y; la incertidumbre económica-financiera. Por su parte, las grandes firmas señalan específicamente con mayor frecuencia sobre la falta de proveedores especializados y las dificultades en la importación de bienes.

En cuanto a los motivos que impulsan la realización de actividades innovadoras (Tabla 4), entre las grandes firmas se observa un mayor porcentaje de empresas que declaran llevar a cabo actividades de innovación por factores asociados al mercado (mejorar o fabricar nuevos productos para competir; satisfacer necesidades de los clientes; ingresar a nuevos mercados; incrementar o mantener su participación en el mercado) y factores asociados a la producción (mejorar el proceso productivo; incorporar y/o modernizar las tecnologías de producción; mejorar la calidad; profesionalizar y/o mejorar el perfil técnico de los empleados). La demanda es el principal impulso a la innovación tanto en PYMES como en grandes empresas. Otros motivos como mejorar el desempeño medioambiental y/o cumplir con regulaciones y normas, tienen menor incidencia en los distintos segmentos de firmas.

Tabla 3. Obstáculos a las actividades innovadoras. % de firmas al interior de cada estrato.

Obstáculos	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Factores de Conocimiento:	Nº	564	541	245	1.350	12,4335***	0,0561
	%	34,33	36,78	29,52	34,23		
Reticencia de los empleados al cambio	Nº	267	298	142	707	8,8106**	0,0474
	%	16,33	20,36	17,34	18,04		
Falta de personal calificado en la empresa o con experiencia	Nº	450	423	179	1.052	13,8894***	0,0595
	%	27,52	28,89	21,86	26,85		
Factores de Mercado:	Nº	696	624	370	1.690	1,2835	0,0180
	%	42,36	42,42	44,58	42,85		
Falta de proveedores especializados o dificultad para cambiarlos	Nº	208	228	164	600	22,5603***	0,0759
	%	12,72	15,57	20,02	15,31		
Competencia desleal	Nº	425	337	148	910	19,2660***	0,0701
	%	25,99	23,02	18,07	23,23		
Dificultades en la importación de bienes claves para la innovación	Nº	301	292	185	778	5,9988**	0,0391
	%	18,41	19,95	22,59	19,86		
Factores de Costo:	Nº	1.153	1.011	543	2.707	5,8007*	0,0384
	%	70,18	68,73	65,42	68,64		
Altos costos para desarrollo de productos, procesos y/o cambios gestión	Nº	888	775	399	2.062	6,9382**	0,0421
	%	54,31	52,94	48,72	52,63		
El período de retorno de la inversión es excesivamente largo	Nº	467	424	226	467	0,4855	0,0111
	%	28,56	28,96	27,59	28,56		
Dificultad para financiar las actividades de innovación	Nº	805	669	322	805	21,6445***	0,0743
	%	49,24	45,70	39,32	49,24		
Factores Institucionales - Incertidumbre económica-financiera	Nº	1.034	910	467	2.411	10,8492***	0,0524
	%	62,93	61,86	56,27	61,13		
Otros Factores- La empresa no lo requiere/no le interesa	Nº	180	123	51	354	16,7045***	0,0651
	%	10,96	8,36	6,14	8,98		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 3.944. Nota: *** p-value <0,01, ** p-value <0,05, * p-value <0,1

Tabla 4. Motivos de la innovación. % de firmas al interior de cada estrato.

Motivos	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Producción y distribución	Nº	760	855	589	2.204	26,8877***	0,0975
	%	74,00	77,45	84,51	77,93		
Competencia, demanda y mercados	Nº	830	922	597	2.349	7,1622**	0,0503
	%	80,82	83,51	85,65	83,06		
Organizacionales-Otros	Nº	364	463	337	1.164	29,0141***	0,1013
	%	35,44	41,94	48,35	41,16		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 2.828. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Sumado a las actividades o insumos de innovación señalados en la Tabla 1, las firmas utilizan conocimiento externo a la organización para la obtención de resultados innovadores, El conocimiento externo puede provenir de competidores, clientes, proveedores, universidades y/o centros de ciencia y tecnología (CyT), así como también fuentes de acceso general (internet, ferias, conferencias y exposiciones). Las firmas acceden a este conocimiento a partir de *spillovers* de conocimiento, interacciones y contactos informales, así como también a través de interacciones formales representadas en vínculos o acuerdo de cooperación, en los cuales se verifica una participación activa de los socios involucrados en el proceso de innovación. En relación a los primeros tipos de interacción (Tabla 5), las empresas se informan a través de fuentes de acceso generalizado o disponibles, seguida de fuentes de mercado, específicamente proveedores y clientes y competidores. En comparación con los estratos de empresas restantes, las grandes firmas tienden a utilizar en mayor medida distintas fuentes externas de información. Nuevamente, las pequeñas empresas muestran una menor predisposición a utilizar conocimiento externo.

Tabla 5. Uso de fuentes externas de innovación. % de firmas al interior de cada estrato.

Fuentes externas de información	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Fuentes de mercado: Proveedores / clientes	N°	601	642	431	1.674	9,7784**	0,0416
	%	58,52	58,15	61,84	59,19		
Fuentes de mercado: Competidores / otras firmas	N°	368	415	271	1.054	9,2150*	0,0404
	%	35,83	37,59	38,88	37,27		
Fuentes de mercado: Consultores	N°	147	216	187	550	44,1314***	0,0883
	%	14,31	19,57	26,83	19,45		
Fuentes académicas: Universidades/ centros de CyT	N°	147	183	202	532	64,4159***	0,1509
	%	14,31	16,58	28,98	18,81		
Fuentes disponibles: Internet/Cámaras/ Ferias/Conferencias	N°	646	729	489	1.864	9,7417***	0,0587
	%	62,90	66,03	70,16	65,91		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 2.828. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Respecto al segundo tipo de interacción, vínculos de cooperación formales, se diferencia entre vínculos comerciales (clientes, proveedores, competidores) y vínculos académicos (universidades, centros de CyT). Según la Tabla 6, las grandes empresas muestran una mayor predisposición a cooperar tanto con socios comerciales como con socios académicos. En los tres segmentos de firmas considerados, predominan los vínculos con socios comerciales. Respecto al objeto de la vinculación (Tabla 7), las grandes empresas presentan, en orden de importancia, un perfil orientado a la vinculación por pruebas y ensayos; capacitación de recursos humanos; y desarrollo y/o mejoras de productos y/o procesos. Dentro del estrato de firmas pequeñas y de tamaño mediano, respectivamente, aparece como principal motivo de vinculación el desarrollo y/o mejoras de productos y/o procesos. Esto puede ser tomado como un indicio de complejización de los vínculos de cooperación en el segmento PYME.

Tabla 6. Vínculos de cooperación. % de firmas al interior de cada estrato.

	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Vínculos	Nº	685	795	608	2.088	221,6214***	0,2370
	%	41,69	54,04	73,25	52,94		
Vínculos académicos	Nº	314	467	420	1.201	260,0683***	0,2568
	%	19,11	31,75	50,60	30,45		
Vínculos comerciales	Nº	509	576	452	1.537	127,8354***	0,1800
	%	30,98	39,16	54,46	38,97		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 3.944. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Tabla 7. Vínculos de cooperación según objeto. % de firmas al interior de cada estrato.

Vinculación para:	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Capacitación	Nº	186	323	354	863	3,166,580***	0,2834
	%	11,32	21,96	42,65	21,88		
I+D	Nº	220	282	266	768	1,225,575***	0,1763
	%	13,39	19,17	32,05	19,47		
Pruebas y ensayos	Nº	310	434	360	1.104	1,669,489***	0,2057
	%	18,87	29,50	43,37	27,99		
Transferencia tecnológica	Nº	152	179	194	525	979,580***	0,1576
	%	9,25	12,17	23,37	13,31		
Cambios organizacionales	Nº	125	148	124	397	327,436***	0,0911
	%	7,61	10,06	14,94	10,07		
Desarrollo y/o mejoras de productos y/o procesos	Nº	378	436	338	1.152	839,130***	0,1459
	%	23,01	29,64	40,72	29,21		
Diseño e ingeniería industrial	Nº	177	225	238	640	1,314,948***	0,1826
	%	10,77	15,30	28,67	16,23		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 3.944. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Por último, en cuanto al desempeño innovador, más del 80% de las grandes firmas declara obtener innovaciones de producto y/o proceso, disminuyendo este porcentaje en los otros segmentos de firmas considerados (Tabla 8). De todos modos, aún en el segmento de las pequeñas empresas, donde un bajo porcentaje invierte en actividades de innovación o accede a financiamiento, más de 50% de las mismas declara obtener innovaciones de producto y/o proceso. De este modo, el 62,38% de las firmas pequeñas y el 72,67% de las medianas indica que obtuvo innovaciones de producto y/o proceso.

Tabla 8. Obtención de innovaciones tecnológicas. % de firmas al interior de cada estrato.

Obtención de innovaciones	Tamaño de la empresa					Pearson chi2(2)	Cramér's V
	Obs.	Pequeña	Mediana	Grande	Total		
Producto y/o proceso	N°	1.015	1.061	670	2.746	105,5753***	0,1644
	%	62,38	72,67	81,91	70,32		
Mejorados productos y/o procesos	N°	854	929	596	2.379	98,4635***	0,1580
	%	51,98	63,15	71,81	60,32		
Nuevos productos y/o procesos	N°	788	838	570	2.196	97,4533***	0,1572
	%	47,96	56,97	68,67	55,68		

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 2.828. Nota: *** p-value <0,01, **p-value <0,05, *p-value <0,1

Estas cifras alentadoras en términos de desempeño innovador deben ser tomadas con cautela por varios motivos. En primer lugar, predominan las innovaciones de tipo incrementales, esto es, mejoras de productos y/procesos existentes (Tabla 8). En segundo lugar, se trata de innovaciones novedosas, en su mayoría, para el mercado nacional; cerca de un 10% de tales innovaciones resultan novedosas para el mercado internacional en el caso de las pequeñas empresas (dato ENDEI II, 2014-2016). En tercer lugar, las firmas declaran que el éxito de su empresa se encuentra fundamentado en el dominio de un saber comercial, no así al dominio de un saber tecnológico, el cual se espera que se encuentre asociado en mayor medida a la obtención de innovaciones tecnológicas (dato ENDEI II, 2014-2016).

4.2. RASGOS ESPECÍFICOS DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS INDUSTRIALES EN ARGENTINA QUE PARTICIPAN EN VÍNCULOS DE COOPERACIÓN

De acuerdo a los datos presentados en las Tablas 6 y 7 de la sub-sección anterior, las PYMES se vinculan en menor medida respecto a las grandes firmas y esta característica resulta más acentuada en el caso de los vínculos con socios académicos (universidades e instituciones públicas de ciencia y tecnología). Partiendo de este rasgo, en la presente sub-sección se caracteriza a las PYMES que se vinculan con distintos socios de acuerdo a sus actividades de innovación, los obstáculos y motivos de la innovación, su desempeño innovador y rasgos generales de estas firmas. En esta dirección, las PYMES que se vinculan replican la composición del total del universo PYME: familiares, de capital nacional, con escasa presencia en los mercados internacionales (Tabla 9). De todos modos, el grupo de PYMES que se vinculan con socios académicos se integra en menor proporción por empresas de tipo familiares y firmas relativamente jóvenes y; en mayor proporción por firmas que exportan.

Tabla 9. PYMES que se vinculan. % de firmas según características.

	Empresa familiar		Presencia capital internacional		Exporta		Antigüedad: año de inicio actividades desde 2005 a 2016		Total firmas	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Vínculos	1.188	80,27	84	5,68	492	33,27	725	48,99	1.480	100,00
Comerciales	891	82,12	59	5,44	340	31,37	523	48,20	1.085	100,00
Académicos	613	78,49	44	5,63	318	40,77	366	46,86	781	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016).

De acuerdo a la Tabla 10, más del 80% de las PYMES que se vinculan llevan a cabo actividades de innovación. Se destaca que más de un 70% de tales firmas invierten en I+D externa y transferencia tecnológica. Este resultado marca una diferencia respecto al total del segmento PYME (vinculadas y no vinculadas) donde se verifica una mayor propensión a invertir en maquinaria, equipo y TICs. Esta

actividad concentra más del 50% de las firmas pertenecientes a las medianas y pequeñas empresas, respectivamente, mientras que en las PYMES que se vinculan no alcanza el 25% de las mismas. En el grupo de PYMES que se vinculan, el alto porcentaje que recurre a la I+D externa y la transferencia tecnológica puede ser interpretado como un signo de complementariedad entre la vinculación y estas actividades, así como también, un signo de apertura de las firmas hacia conocimiento externo proveniente de estas tres distintas fuentes. Se destaca que el porcentaje de firmas que realiza I+D interna es mayor en el grupo de PYMES que se vinculan en comparación al total del segmento PYME (Tabla 1 sub-sección anterior).

Las PYMES que se vinculan declaran con mayor frecuencia sobre los obstáculos o limitantes a la innovación asociados al conocimiento, seguido por obstáculos relativos a factores de mercado e institucionales (Tabla 11). Esto es un segundo rasgo que diferencia a las PYMES que se vinculan con distintos socios respecto al total del segmento PYME (firmas vinculadas y no vinculadas). En esta dirección, en el total del grupo PYMES (Tabla 3 sub-sección anterior), los obstáculos asociados a los costos, seguido por factores institucionales, aparecen como los limitantes más frecuentes. Nuevamente, a diferencia del total de las PYMES (Tabla 4 sub-sección anterior), las firmas que se vinculan dentro de este segmento llevan a cabo actividades de innovación impulsadas por factores asociados a la producción no así a la demanda (Tabla 11).

Tabla 10. PYMES que se vinculan. % de firmas según actividades de innovación.

	Obs.	Vínculos	Comerciales	Académicos
Empresas innovativas	N°	1.276	937	698
	%	86,22	86,36	89,37
I+D interna	N°	689	507	293
	%	46,55	46,73	37,52
I+D externa	N°	1.132	834	557
	%	76,49	76,87	71,32
Diseño e ingeniería industrial	N°	599	435	263
	%	40,47	40,09	33,67
Maquinaria, equipo, TICs	N°	367	259	176
	%	24,80	23,87	22,54
Transferencia tecnológica	N°	1.256	905	652
	%	84,86	83,41	83,48
Capacitación	N°	749	534	351
	%	50,61	49,22	44,94
Consultoría	N°	638	461	405
	%	67,66	42,49	51,86
Total firmas	N°	1.480	1.085	781
	%	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016).

Tabla 11. PYMES que se vinculan. % de firmas según obstáculos y motivos.

		Obs.	Vínculos	Comerciales	Académicos
Obstáculos	Conocimiento	Nº	884	649	452
		%	59,73	59,82	57,87
	Costos	Nº	379	275	178
		%	25,61	25,35	22,79
	Mercado	Nº	742	517	389
		%	50,14	47,65	49,81
Institucionales	Nº	509	359	250	
	%	34,39	33,09	32,01	
Motivos	Producción	Nº	447	316	220
		%	30,2	29,12	28,17
	Demanda	%	374	275	163
		Nº	25,27	25,35	20,87
Total firmas		%	1.480	1.085	781
		Nº	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016). N= 3.346

El acceso a financiamiento proveniente de fuentes externas se encuentra más difundido entre las PYMES que se vinculan con socios comerciales (proveedores, clientes, competidores) (Tabla 12). Más allá del tipo de socio con el que se vinculan las PYMES, los bancos públicos y privados constituyen las principales fuentes externas de financiamiento entre las PYMES vinculadas. Esto es un rasgo compartido con el conjunto total de las PYMES (Tabla 2 subsección anterior).

Tabla 12. PYMES que se vinculan. % de firmas según fuentes externas de financiamiento.

	Financiamiento fuentes externas		Financiamiento proveedores/ clientes		Financiamiento programas públicos		Financiamiento bancos privados		Financiamiento bancos públicos		Total firmas	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Vínculos	591	39,93	135	9,12	160	10,81	442	29,86	202	13,65	1.480	100,00
Comerciales	643	59,26	99	9,12	112	10,32	335	30,88	157	14,47	1.085	100,00
Académicos	341	43,66	74	9,48	116	14,85	248	31,75	120	15,36	781	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016).

En cuanto a la obtención de resultados innovadores, el grupo de PYMES que se vinculan muestran un mayor porcentaje de firmas que obtienen resultados innovadores (Tabla 13) en comparación con el total de las PYMES (Tabla 8 sub-sección anterior). Esto no implica una relación de causalidad de la vinculación respecto al desempeño innovador. Por otra parte, en ambos grupos de firmas se mantiene la propensión obtener productos mejorados en comparación a la obtención de nuevos productos.

Tabla 13. PYMES que se vinculan. % de firmas según obtención de resultados innovadores.

	Producto y/o proceso		Mejorado producto y/o proceso		Nuevo producto y/o proceso		Total de las firmas	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Vínculos	1.241	84,14	1.097	74,12	1.009	68,18	1.480	100,00
Comerciales	914	84,55	817	75,30	746	68,76	1.085	100,00
Académicos	671	86,25	596	76,31	550	70,42	781	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a ENDEI II (2014-2016).

5. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

La importancia del estudio de la innovación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en Argentina y el resto de los países de América Latina se sustenta en la necesidad de incrementar su

productividad, participación en el PBI e inserción en los mercados internacionales. A partir de la última información estadística disponible con cobertura a nivel nacional, el presente trabajo de carácter descriptivo, da cuenta de la permanencia en el tiempo de los rasgos que caracterizan a la conducta y desempeño innovador de las firmas industriales de Argentina (CEPAL, 2014; Borello, 2012; Barletta et al., 2014; López, 2005; Anlló y Peirano, 2005). En esta dirección, tanto grandes como PYMES comparten un perfil orientado a la adquisición de tecnología incorporada, un alto grado de informalidad en la consecución de las actividades de innovación, con un carácter de tipo eventual y un acceso a fuentes externa de financiamiento poco difundido. Estos aspectos no se corresponden con las altas cifras de obtención de innovaciones tecnológicas, las cuales deben relativizarse teniendo en cuenta el carácter incremental de las mismas.

Más allá de esta conducta y desempeño innovador compartido, las firmas de menor tamaño presentan cifras estadísticamente inferiores a las registradas en el grupo de las grandes firmas. En esta dirección, algunos de los rasgos mencionados resultan más pronunciados en el segmento PYME, y aún en mayor medida en el estrato de pequeñas firmas. Estas últimas muestran un menor porcentaje de firmas que llevan a cabo actividades de innovación, acceden a financiamiento externo, utilizan fuentes externas de innovación y se vinculan con otros socios para la obtención de innovaciones. En comparación con las grandes firmas, las PYMES y, en particular las pequeñas firmas, señalan con mayor frecuencia afrontar diferentes obstáculos, tales como los altos costos para la innovación; la dificultad para financiar las actividades de innovación; la falta de personal calificado en la empresa y; la incertidumbre económica-financiera. En relación a este último obstáculo, en su estudio para Argentina, Arza *et al.* (2022) encuentran que las empresas que la incertidumbre macroeconómica impide que las empresas inviertan en I+D, y este efecto resulta más fuerte para las empresas que han experimentado más shocks macroeconómicos.

La vinculación con otros socios, como mecanismo de acceso

a conocimiento externo por parte de las firmas, constituyen un factor de relevancia en el proceso de innovación. Replicando el comportamiento reseñado en estudios previos (Arza y López, 2008; CEPAL, 2014; Anlló y Peirano, 2005), las grandes firmas continúan siendo el segmento que se vincula en mayor medida para la obtención de innovaciones, en particular con socios académicos. Las PYMES que se vinculan en Argentina muestran una posición relativa superior respecto al total del segmento PYME en términos de conducta y desempeño innovador. Como rasgo distintivo, en mayor medida llevan a cabo actividades de innovación, las cuales se concentran en actividades poco difundidas tanto en total del segmento PYMES como en las grandes empresas, tales como I+D externa y transferencia de tecnología. Esto puede ser interpretado como un signo de mayor apertura y complementariedad entre los vínculos y estas dos actividades consideradas fuentes externas de acceso a conocimiento. Las PYMES que se vinculan, además, se caracterizan por indicar en mayor proporción sobre limitantes asociados a factores de conocimiento, aspecto que puede explicar su vinculación con distintos socios. Es preciso indicar que el estudio propuesto no contempla la heterogeneidad intra e inter sectorial de la estructura manufacturera de Argentina en términos de innovación (Cassini y Robert, 2017).

Al igual que en diagnósticos previos, surge la necesidad de profundizar en lineamientos de política que promuevan un perfil innovador orientado hacia esfuerzos y actividades internas; permitan afrontar los obstáculos mencionados por las PYMES asociados a financiamiento y costos de la innovación, falta de personal calificado, e incertidumbre económico-financiera; y redunden en la obtención de innovaciones que permitan una adecuada inserción en los mercados internacionales. Tal como se pone en evidencia en la literatura sobre complementariedad entre vínculos y diversas actividades de innovación (ver revisión Serrano-Bedia, *et al.*, 2018) y en los estudios relativos a capacidad de absorción (Flor *et al.*, 2018; Escribano *et al.*, 2009; entre otros), la promoción de la vinculación en el segmento PYME debe ser acompañada de políticas que atiendan

a mejorar su capacidad de absorción de conocimiento externo y aprendizaje, a través del impulso a la I+D interna y la capacitación de personal, para asegurar un adecuado aprovechamiento de tales vínculos.

REFERENCIAS

- ÁLVAREZ, R., Bravo-Ortega, C., & Zahler, A. (2015). Innovation and productivity in services: evidence from Chile. *Emerging Markets Finance and Trade*, 51(3), pp. 593-611. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2015.1026696>
- ANLLÓ, G., & Peirano, F. (2005). Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay. Santiago de Chile: CEPAL.
- ARZA, V., & López, A. (2008). Characteristics of university-industry linkages in the Argentinean industrial sector. Paper presented in the VI Globelics Conference at Mexico City, September 22-24 2008.
- ARZA, V. & Lopez, A. (2010). Innovation and Productivity in the Argentine Manufacturing Sector, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-187. Washington DC: Inter-American Development Bank (IDB).
- ARZA, V., Nieri, F., & Giuliani, E. (2022). R&D investment under stress and uncertainty: the case of Argentina. *Innovation and Development*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/2157930X.2022.2049124>
- ARRANZ, N., & de Arroyabe, J. C. F. (2008). The choice of partners in I+D cooperation: An empirical analysis of Spanish firms. *Technovation*, 28(1-2), pp. 88-100. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2007.07.006>
- ASHEIM, B. T., & Coenen, L. (2005). Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters. *Research Policy*, 34(8), pp. 1173-1190. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.03.013>
- ASHEIM, B. T., & Isaksen, A. (2003). SMEs and the regional dimension of innovation. En B-T. Asheim, A. Isaksen, C. Nauwelaers y

- F. Tödttling (Eds): *Regional innovation policy for small-medium enterprises* (pp. 21-46). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar <https://doi.org/10.4337/9781781009659.00011>
- BARLETTA, F., Moori Koenig, V., & Yoguel, G. (2014). Políticas e instrumentos para impulsar la innovación en las pymes argentinas. Una promesa y un suspirar: políticas de innovación para pymes en América Latina, Documento LC/W. 632. p. 23-69. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- BELDERBOS, R., Carree, M., & Lokshin, B. (2004). Cooperative I+D and firm performance. *Research Policy*, 33(10), pp. 1477-1492. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2004.07.003>
- BECKER, W., & Dietz, J. (2004). I+D cooperation and innovation activities of firms—evidence for the German manufacturing industry. *Research Policy*, 33(2), pp. 209-223. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2003.07.003>
- BORELLO, J. A. (2012). PyMES en la Argentina: geografía y políticas. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, N° 12, pp. 123-158
- BOSCHMA R. A. (2005). Proximity and innovation: a critical assessment. *Regional Studies*, 39, pp. 61-74. <https://doi.org/10.1080/0034340052000320887>
- CASSIOLATO, J. E., & Szapiro, M. (2002). Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais no Brasil. Notas técnicas da fase II do Projeto “Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos e inovativos locais de micro, pequenas e médias empresas brasileiras. Disponible en: <http://www.ie.ufrj.br/redesist/NTF2/NT%20CassioMarina.PDF>
- CASSINI, L., & Robert, V. (2017). Oportunidad versus complejidad en los procesos de aprendizaje: criterios para clasificación de sectores según los atributos de los regímenes sectoriales de innovación. La Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación 13 (ENDEI) como herramienta de análisis: la innovación y el empleo en la industria manufacturera argentina. Documento LC/TS. 2017/102. p. 119-144 Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2011). Experiencias exitosas en innovación, inserción internacional e inclusión social: Una mirada desde las PYMES. Documento LC/L.3371. Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2014). National innovation surveys in Latin America: empirical evidence and policy implications. ECLAC – Project Documents collection. Santiago de Chile: CEPAL.
- CRESPI, G., & Dutrénit, G. (2014). Introduction to science, technology and innovation policies for development: The Latin American experience. En G. Crespi, y G. Dutrénit (Eds): *Science, Technology and Innovation Policies for Development* (pp. 1-14). Nueva York: Springer.
- CRESPI, G., Tacsir, E., & Vargas, F. (2016). Innovation dynamics and productivity: Evidence for Latin America. En Grazi, M & Pietrobelli, C. (Eds): *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean* (pp. 37-71). Palgrave Macmillan, New York.
- CRESPI, G., & Zuniga, P. (2012). Innovation and productivity: Evidence from six Latin American countries. *World Development*, 40(2), pp. 273-290. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.010>
- DE FUENTES, C., Dutrenit, G., Santiago, F., & Gras, N. (2015). Determinants of innovation and productivity in the service sector in Mexico. *Emerging Markets Finance and Trade*, 51(3), pp. 578- 592. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2015.1026693>
- DINI, M., Rovira, S. & Stumpo, G. (2014). *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para las pymes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-GIZ.
- ESCRIBANO, A., Fosfuri, A., & Tribó, J. A. (2009). Managing external knowledge flows: The moderating role of absorptive capacity. *Research Policy*, 38(1), pp. 96-105. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.10.022>
- FAGERBERG, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (Eds.). (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- FISCHER, M. M., & Varga, A. (2002). Technological innovation and interfirm cooperation: An exploratory analysis using survey data from manufacturing firms in the metropolitan region of Vienna. *International Journal of Technology Management*, 24(7-8), pp. 724-724.
- FLOR, M. L., Cooper, S. Y., & Oltra, M. J. (2018). External knowledge search, absorptive capacity and radical innovation in high-technology firms. *European Management Journal*, 36(2), pp. 183-194.
- FRITSCH, M., & Franke, G. (2004). Innovation, regional knowledge spillovers and I+D cooperation. *Research Policy*, 33(2), pp. 245-255. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(03\)00123-9](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(03)00123-9)
- HAGEDOORN, J., Link, A. N., & Vonortas, N. S. (2000). Research partnerships. *Research Policy*, 29(4-5), pp. 567-586. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00090-6](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00090-6)
- JENSEN, M. B., Johnson, B., Lorenz, E., & Lundvall B.Å. (2007). Forms of Knowledge and Modes of Innovation. *Research Policy* 36(5), pp. 680-693. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.006>
- LÓPEZ, A. (2005). El sistema nacional de innovación en la Argentina. Ponencia presentada en El Plan Fénix en Vísperas del Segundo Centenario. Una Estrategia Nacional de Desarrollo con Equidad, 2-5.
- LÓPEZ, M., & Yoguel, G. (2000). Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi-distrito industrial de Rafaela. *Redes*, Vol. VII, No. 15, agosto de 2000, pp. 45-94.
- LLISTERRI, J. J., & Pietrobelli, C. (2011). *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MINCYT (2020). Principales resultados. ENDEI Manufacturera 2014-2016. Disponible en: https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/principales_resultados._endei_manufacturera_2014-2016.pdf 14

- MIOTTI, L., & Sachwald, F. (2003). Co-operative R&D: Why and with whom? An integrated framework of analysis. *Research Policy*, 32(8), pp. 1481-1499. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00159-2](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00159-2)
- NIETO, M. J., & Santamaría, L. (2007). The importance of diverse collaborative networks for the novelty of product innovation. *Technovation*, 27(6-7), pp. 367-377. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2006.10.001>
- PARRILLI, M. D., & Heras, H. A. (2016). STI and DUI innovation modes: Scientific-technological and context-specific nuances. *Research Policy*, 45(4), pp. 747-756. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.01.001>
- SERRANO-BEDIA, A. M., López-Fernández, M. C., & García-Piqueres, G. (2018). Complementarity between innovation knowledge sources: Does the innovation performance measure matter? *BRQ Business Research Quarterly*, 21(1), pp. 53-67. <https://doi.org/10.1016/j.brq.2017.09.001>
- TETHER, B. S. (2002). Who co-operates for innovation, and why: an empirical analysis. *Research Policy*, 31(6), pp. 947-967. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(01\)00172-X](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(01)00172-X)
- TÖDTLING, F., Lehner, P., & Kaufmann, A. (2009). Do different types of innovation rely on specific kinds of knowledge interactions? *Technovation*, 29(1), pp. 59-71. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2008.05.002>
- TOMLINSON, P. R., & Fai, F. M. (2013). The nature of SME co-operation and innovation: A multi-scalar and multi-dimensional analysis. *International Journal of Production Economics*, 141(1), 316-326. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.08.012>
- OCDE (2018). The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Oslo Manual 2018. Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. OECD, European Union, 2018
- UNESCO (2017). Summary Report of the 2015 UIS Innovation Data Collection. UIS Information Paper N°37 | 2017.

Disponible en: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip37-summary-report-of-the-2015-uisinnovation-data-collection-2017-en.pdf>.

ZENG, S. X., Xie, X. M., & Tam, C. M. (2010). Relationship between cooperation networks and innovation performance of SMEs. *Technovation*, 30(3), pp. 181-194. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2009.08.003>

NOTAS

*Financiamiento: PGI “Innovación y vínculos. La importancia de las organizaciones de conocimiento en el desempeño de las empresas argentinas” financiado por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12 de junio 2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 25 de julio 2022

VERSIÓN DEFINITIVA: 26 de julio 2022

Inflación en la economía chilena: precios, estructura de mercado y distribución minorista comparada en el sector de alimentos y bebidas chileno y español

Inflation in the Chilean economy: prices, market structure, and comparative retail distribution in the Chilean and Spanish food and beverage

Andrés Aguirre Briones*

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

RESUMEN

En este artículo, se analiza una dimensión hasta ahora inexplorada del actual proceso inflacionario que experimenta la economía chilena de forma paralela con la economía internacional. Se realiza un ejercicio comparado entre las economías chilena y española considerando el eslabón de la cadena de valor del sector de alimentos y bebidas más próximo al consumidor final. Así, se indaga en los precios, la estructura de mercado, el nivel de concentración de las secciones de procesamiento y distribución, y los resultados de empresas dominantes en el canal de supermercados de cada país, mediante los casos de Cencosud y Mercadona. De este modo, se detectan evidentes diferencias entre los precios al consumidor, los márgenes de ventas, los beneficios operacionales, y las ganancias del rubro de supermercados de ambos países, notoriamente superiores en Chile. Por último, se considera que la elevada concentración de mercado es un factor relevante para explicar el diferencial de las ventas y los resultados empresariales examinados, junto con los rasgos del alineamiento de los precios locales con los internacionales.

Palabras clave: Inflación, alimentos y bebidas, supermercados, concentración de mercado, beneficios.

*andresaguirreb@hotmail.com

ABSTRACT

This article analyses a hitherto unexplored dimension of the current inflationary process experienced by the Chilean economy in parallel with the international economy. A comparative exercise is carried out between the Chilean and Spanish economies, considering the link in the value chain of the food and beverage sector closest to the end consumer. In this way, we investigate prices, market structure, the level of concentration of the processing and distribution sections, and the results of dominant companies in the supermarket channel in each country, using the cases of Cencosud and Mercadona. In this way, clear differences are detected between consumer prices, sales margins, operating profits, and supermarket profits in both countries, which are significantly higher in Chile. Finally, high market concentration is considered to be a relevant factor in explaining the differential in sales and business results examined, together with the features of the alignment of local prices with international prices.

Keywords: Inflation, food and beverages, supermarkets, market concentration, profits.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente se asiste en Chile a un pronunciado incremento en el nivel de precios. En la medición interanual del índice de precios al consumidor (IPC) de marzo de este año, se registró un alza de 1,9%, el mayor en más de dos décadas. En abril, el IPC ascendió a un 1,4%, con una variación anualizada, de 10,5%.¹ En mayo el IPC varió 1,2%, con una tasa anual de 11,5%. Lo anterior, es objeto de preocupación pública y gubernamental.² En cuanto a las explicaciones sobre un fenómeno inflacionario de repercusiones globales; para una economía pequeña y abierta, el Banco Central de Chile subraya el alza de los precios internacionales de las materias primas alimentarias y el incremento de precios en el sector energético, como las principales presiones inflacionarias externas, de la mano de la depreciación del peso con respecto a la moneda estadounidense.³ En cuanto a los factores domésticos, siempre desde una óptica macroeconómica, se alude a la mayor disponibilidad de liquidez con motivo de los retiros de los fondos previsionales, y a la recuperación de la actividad económica una vez concluidas las restricciones a la movilidad relacionadas con la pandemia por SARS-CoV-2. Por otro lado, el alza de precios en los bienes pertenecientes al segmento de alimentos y bebidas, además de los combustibles, impacta de forma severa en el presupuesto de los hogares y consumidores.

Ahora bien, en un escenario de encarecimiento de los bienes de primera necesidad, un ángulo prácticamente inexplorado del actual proceso inflacionario, consiste en sus repercusiones para las grandes empresas o grupos económicos. En este análisis de coyuntura, se indaga en los precios al consumidor y la configuración de mercado en las secciones de procesamiento y comercialización minorista de la cadena de valor del rubro de alimentos y bebidas chileno. Con fines comparativos, se incorporan diversos aspectos constitutivos de este segmento de la manufactura pertenecientes al mercado español. En el primer apartado, se presenta una variedad de indicadores económicos para ambos países, y se examina la evolución comparada del índice de precios al consumidor de alimentos y bebidas, y el

índice de precios agrícolas de la FAO. Posteriormente, se profundiza en la estructura de los mercados de procesamiento y distribución de alimentos, mediante las cuotas de mercado y el cálculo de los niveles de concentración, además de los índices de ventas sectoriales para ambos países. Luego se calcula el índice de los beneficios operacionales (Ebitda), junto con los resultados y las estrategias de inversión recientes de dos unidades líderes y representativas de la distribución minorista chilena y española. Por último, se presentan las conclusiones de este trabajo.

Cuadro 1. Indicadores económicos comparados, países seleccionados (2020).

Indicadores	Chile	España
PIB per cápita (PPA)	25.110 US\$	37.756 US\$
Índice Gini	53,0	32,1
A y B (% de la manufactura)	28%	23,3%
Importación de A y B (% del total)	10,3%	11,9%
Importación de hidrocarburos	92%	82,8%
Variación anual del PIB	-5,8%	-10,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Central de Chile (2022), Banco Mundial (2022), Servicio Nacional de Aduanas, Chile (2020), Gobierno de España (2020a), Gobierno de España (2020b). Nota: (A y B): Alimentos y bebidas

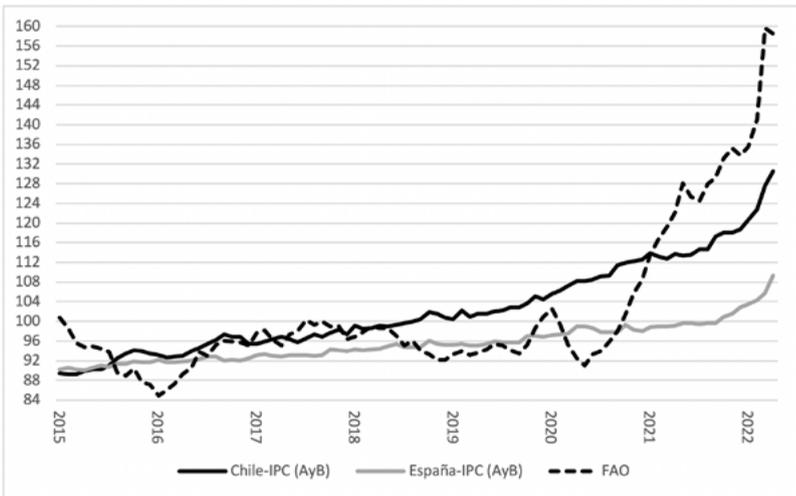
En el cuadro 1, se presentan los datos comparables más recientes del producto interno bruto por habitante según paridad de poder adquisitivo chileno y español. Se aprecia el menor poder de compra del mercado chileno, inferior en un 33,5% al PIB per cápita hispano, considerando las diferencias en la variación anual del PIB en 2020, en el marco de las medidas ante la pandemia por SARS-CoV-2. Se informa de la participación equiparable de la industria alimentaria en el sector manufacturero de ambos países, y los niveles similares de importación de alimentos y bebidas como parte del total de compras al exterior.⁴

Por otra parte, debido a su dependencia energética, ambos países importan más del 80% de su consumo de combustibles fósiles. Lo

anterior, permite captar la equivalencia, para ambas economías, de la reciente alza de los precios internacionales del petróleo crudo (2018=100) desde los 110 puntos en diciembre de 2020, hasta 246,1 en abril de 2022.

2. ÍNDICE DE PRECIOS AGRÍCOLAS DE LA FAO E ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR DEL SECTOR DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

Gráfico 1. Índice mensual de precios agrícolas de la FAO, e índice al consumidor de alimentos y bebidas de Chile y España (2015-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de INE-Chile (2022); INE-España (2022).

Nota técnica: Periodos base, Chile (2014=100); España (2015=100). FAO (2014-2016=100). A y B: alimentos y bebidas. Año 2022 (enero-abril).

Se observa en el gráfico 1, el movimiento de los precios de alimentos y bebidas chileno e hispano. La variación anual del IPC de alimentos y bebidas chileno, en 2015, es de 4,1%. En 2016, este indicador desciende a 2,3%. En 2017 y 2018, la variación es 1,9% y 1,6%, respectivamente. De este modo, se detecta una tendencia decreciente en el nivel de precios, siempre por sobre la evolución de los precios hispanos. En 2019, la tendencia del índice chileno se revierte, con una variación anual de 4%. Es en noviembre de 2019,

cuando por primera vez se alcanzan los 105 puntos. En 2015, la tasa anual del IPC de alimentos y bebidas hispano, es de 1,4%. En 2016, el indicador desciende a 0,3%. En 2017 y 2018, la variación anual es 0,9% y 1,0% respectivamente. En 2019, la tasa es de 1,7%. Así, entre 2015 y 2019, la tasa del IPC de alimentos y bebidas chileno es de 13,9%. Entre 2015 y 2019, la variación del IPC de alimentos y bebidas hispano es de 5,3%. La evolución del índice de precios chileno de alimentos y bebidas, entre 2015 y 2019, es superior en un 162% a la española.

En 2020, el IPC de alimentos y bebidas chileno, presentó una tasa de 6,9%, superando a la magnitud obtenida en 2015. Entre enero y agosto de 2020, la variación es de 3,8%. En el último cuatrimestre, dada la estacionalidad, la variación es de 3,1%. Entre enero y agosto de 2021, la tasa es de 0,9%. La tasa acumulada del último cuatrimestre de 2021, es de 4%. En el primer cuatrimestre de 2022, se acelera la tendencia alcista. Entre enero y abril la variación asciende a 9,9%. Con respecto al IPC español de alimentos y bebidas, entre enero y agosto de 2021, la variación es de 0,9%. En el último cuatrimestre de 2021, los precios suben un 3,2%. Entre enero y abril de 2022, la variación es de 5,8%.⁵ En resumen, el incremento de la inflación en el segmento de alimentos y bebidas chileno, entre enero de 2020 y abril de 2022, es de 24,9% superando en un 105,7% al aumento de los precios en el segmento hispano (12,1%).

En referencia al actual proceso inflacionario internacional, el índice de precios agrícolas de la agencia de las Naciones Unidas del sector agroalimentario, más conocida como FAO, experimenta un alza en noviembre de 2020, cuando por primera vez a lo largo de la serie, este índice vinculado con los precios industriales o al productor, alcanza los 105 puntos. (105,6). La subida de precios se ratifica desde enero de 2021 (113,5 puntos), es decir, con un año de retraso con respecto al alza de precios al consumidor en el segmento de alimentos y bebidas chileno, acontecida en noviembre de 2019. En 2021, el índice de la FAO promedia 125,7 puntos, con una volatilidad de 47,6 de varianza. En el último trimestre de 2021, se obtienen 135,6 puntos. En marzo de 2022, el índice se eleva hasta

los 159,7. El índice relativo según productos, en mayo de 2022, consistió en aceites y vegetales (229,3 puntos), cereales (173,4), productos lácteos (141,6), carne (122,0), y azúcar (120,3). Según la FAO, la elevación de los precios de las materias primas, se vincula con las restricciones a la actividad económica para hacer frente a la pandemia por SARS-CoV-2, y la posterior recuperación de la economía internacional desde mediados de 2021, a lo cual se añade el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania iniciado el 24 de febrero de 2022, afectando, especialmente, el precio de aceites y cereales.⁶

3. ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, E ÍNDICES DE VENTAS

Según los datos sectoriales más recientes, las 10 primeras empresas del mercado de procesadores o fabricantes de alimentos y bebidas chileno, cubren, en 2016, el 68% de las ventas del mercado, a saber: Nestlé-Chile (15%), Coca-Cola Chile (14%), Embotelladoras-Compañía Cervecerías Unidas-CCU (8%), Aguas CCU-Nestlé (6%), Sociedad de Productores de Leche-SOPROLE (6%), Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión Limitada-COLUN (5%), Watts (4%), Danone-Chile (3%), Empresas Carozzi (2%), PepsiCo-Evercrisp (2%), Tres Montes-Lucchetti (2%), Promarca (CCU-Watts) (1%).⁷ El índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH), es de 620. En términos horizontales, para el conjunto de la industria de alimentos y bebidas, se verifica un mercado competitivo, o con una reducida concentración.⁸

No obstante, si se observan mercados específicos, se aprecia una elevada concentración.⁹ Así por ejemplo, en 2021, en el mercado avícola, sobresalen tres operadores, Agrosuper actor dominante con más del 50% de la producción, Ariztía, y Don Pollo. En conjunto el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) de este mercado es de 4184 con una elevada concentración oligopólica con actor dominante.¹⁰ Por su parte en el procesamiento lácteo, prevalecen cuatro empresas, en un mercado liderado por Colún y Soprole, con más del 25% de participación de mercado, sucedido por Nestlé-Chile, y Watts. En conjunto, estas cuatro empresas, en 2019, concentran el 80% del mercado con un IHH de 1810. En España, en segmentos como el

procesamiento de carne, las primeras 7 empresas del sector en 2019, Campofrío, Vall, Guissona, El Pozo, Villar, Patel, Procavi, captan el 31,5% (8812 millones de euros) de los ingresos del sector, con un Índice IHH de 1856 puntos.

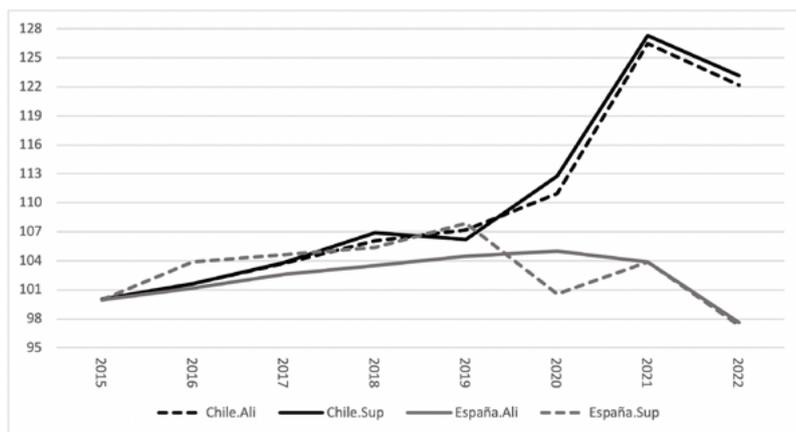
En la distribución minorista de supermercados para el segmento de alimentos y bebidas, la concentración es aún mayor, sobresaliendo tres actores en esta área del retail. En cuanto cuota de mercado, predomina la transnacional estadounidense Wal-Mart con los supermercados Líder, Express de Líder, y Superbodega a Cuenta. Posteriormente, se posiciona la multilatina chilena CENCOSUD -Centros Comerciales Sudamericanos-, empresa multicanal con divisiones de supermercados, centros comerciales, mejoramiento del hogar, tiendas por departamentos, controlada por la familia Paulmann, con negocios en Argentina, Brasil, Chile (57,4% de los ingresos totales del grupo en 2021, los cuales alcanzaron a unos 13.564 millones de dólares), Colombia, y Perú; controladora, en su país de origen, de los supermercados Jumbo, París, Easy, y Santa Isabel. Por último, figura la Sociedad Supermercados SMU (Unimarc), del grupo Saieh. En 2020, estos tres operadores cubren el 96,9% de las ventas, con una participación de mercado de 41,9%, 34%, y 21%, respectivamente.¹¹ El índice de concentración Herfindahl-Hirschman alcanza los 3352 puntos, resultado que confirma la elevada concentración del canal moderno de supermercados en Chile. Esta configuración estructural se inscribe al interior de un fenómeno a escala internacional en los eslabones de procesamiento y distribución minorista de la cadena alimentaria orientada a la concentración empresarial, tendencia notoriamente reforzada en nuestro país.¹²

En 2020, los 10 primeros fabricantes españoles, según ventas, cubren una cuota de 10,3% del mercado.¹³ En orden de prevalencia, nos referimos a empresas como: Nestlé-España (1,71%); Coca-Cola-España (1,66%); Guissona (1,53%), (cecinas, cerdo, pollo, carne, nutrición); El Pozo (1,07%) (carnes, cecinas); Casa Tarradellas (0,83%) (pizzas, cecinas, paté); Campofrío (pavo, cecinas, pollo, pavo, snacks) (0,79%); Mahou (segmento de bebidas, jugos) (0,78%); Rivasam (carne de cerdo) (0,75%); Lorente-Piquera (carne

de cerdo) (0,68%); y Danone (lacteos) (0,63%). La concentración en el segmento de fabricantes de alimentos y bebidas hispano es notablemente inferior a la chilena, con un 12,5 de IHH.

En cuanto a la distribución minorista de supermercados, en 2021, las tres mayores cadenas de supermercados en el mercado hispano, son Mercadona (24,5%); Carrefour-España (8,4%); y Lidl-España (6,1%), con una participación de mercado conjunta de 39%. Los siguientes operadores en el canal moderno de supermercados incluyen a Día-España (5,8%); Eroski (5,8%); Alcampo, Auchan-España (3,4%); Consum (2,8%); Ahorramás (1,8%); Bon Preu (1,6%), y Dinosol (1,2%).¹⁴ De este modo, los 10 mayores operadores cubren un 61,4% del mercado. Al calcular el índice de concentración Herfindahl-Hirschman, se obtienen 801,9 puntos. Estos resultados, sugieren un nivel de concentración notoriamente inferior al existente en el mercado chileno, con una probable posición dominante de Mercadona.

Gráfico 2. Índice de las ventas anuales de alimentos, y del canal moderno de supermercados chileno y español (2015-2022).



Fuente: Elaboración propia a partir de INE-Chile (2022), INE-España (2022).

Nota técnica: Año base (2015=100). Se presenta el conjunto de las series a precios constantes, estacionalizados, y anualizados. El índice de ventas de alimentos y de supermercados se provee estacionalizado por el INE chileno. Se modifica la referencia de los índices chilenos desde (2014=100) a (2015=100). Sup: supermercados. Ali: alimentos. Año 2022 (enero-abril).

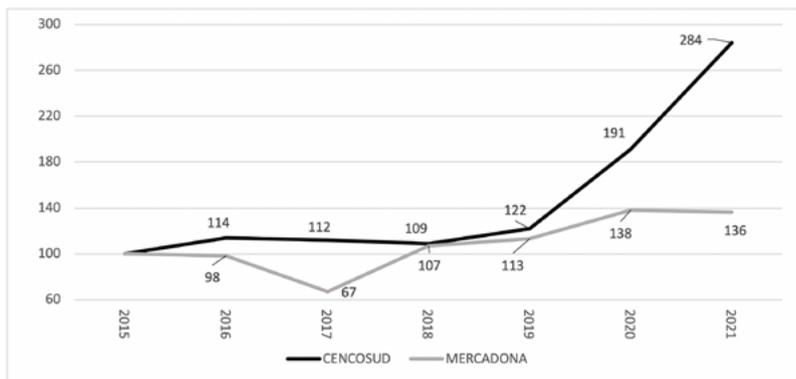
En el gráfico 2, se aprecia la estrecha relación entre los índices de ventas de supermercados y de alimentos chilenos. Por intermedio del coeficiente r de Pearson, se obtiene un resultado de $+0,97$ entre ambas series mensuales (nivel de confianza de $0,95$), lo que evidencia una prácticamente, idéntica y positiva covariabilidad.¹⁵ Coincidiendo con el aumento del nivel de precios, el incremento de las ventas en ambos índices, se inicia en 2020, las ventas de alimentos ascienden $3,9\%$, las de supermercados $6,7\%$.

En 2021, las ventas de alimentos en Chile, ascienden de forma notoria, alcanzando un $15,5\%$ con respecto al año anterior. La venta en los supermercados, se incrementa en un $14,5\%$. En 2022, el aparente descenso de las ventas de alimentos en 2022, ($122,2$ puntos promedio), se morigera si se desestacionaliza el mes de diciembre de 2021 ($154,5$ puntos), alcanzando una cifra equiparable a los $125,5$ puntos promedio del índice entre enero y noviembre de 2021. Una situación semejante acontece con las ventas de supermercados. Entre enero y abril de 2022, las ventas minoristas de supermercados se mantienen en $123,2$ puntos promedio. Si se desestacionaliza el mes de diciembre de 2021 ($161,2$ puntos), se obtiene una cifra equivalente a los $129,5$ puntos promedio del índice de ventas entre enero y noviembre de 2021. Los índices de ventas chilenos tienden a converger con el índice minorista hispano hasta 2019, cuando el índice español comienza un descenso desde $107,9$, hasta los $100,6$ puntos en 2020, en el escenario caracterizado por las restricciones impuestas por la declaración de pandemia global. En 2021, se observa un alza de $3,3\%$ ($103,9$ puntos de índice). En 2022, producto de la estacionalidad, se obtienen entre enero y abril $97,3$ puntos promedio, similar a los valores del primer cuatrimestre de 2021. Por otro lado, las ventas de alimentos hispanos se posicionan por debajo del índice de supermercados hasta 2020, cuando las superan en un $4,3\%$ en el marco de las restricciones generadas por la pandemia por SARS-CoV-2, y la mayor demanda de bienes de primera necesidad. En 2021, los índices españoles se igualan y descienden de forma aparejada. La correlación r de Pearson, a lo largo de la serie, entre los índices hispanos es inferior a la chilena, con un $+0,74$ (nivel de confianza de $0,95$).

Con respecto a la incidencia en las ventas de alimentos y supermercados chilenos de los tres retiros previsionales del 10%, acontecidos el 30 de julio y el 10 de diciembre de 2020, y el 28 de abril de 2021; la variación trimestral del consumo de bienes no durables, en precios corrientes y estacionalizados, en 2019, es sucesivamente, -8,9%; 0,07; 0,08; y 9,8%.¹⁶ En 2020, -5,6%; -16%; 17,2%; 22,6%. En 2021, -7,3%; 0,3%; 11,2%, 11,7%. En el primer trimestre de 2022 la variación es de -6,8%. Se observa un notorio incremento en el tercer y cuarto trimestre de 2020, coincidente con los retiros previsionales. En el segundo trimestre, ocurre una disminución del consumo en el marco de la pandemia por SARS-CoV-2, que se recupera de forma equiparable en el tercer trimestre, y se expande en el cuarto trimestre (22,6%), más que duplicando al mismo periodo de 2019 (9,8%) considerando el incremento del consumo estacional en el cuarto trimestre. En 2021, se reducen los niveles del consumo con respecto a 2020, pero se mantienen por encima de 2019, especialmente, en el tercer y cuarto trimestre (11,2% y 11,7%). En 2022, el consumo presenta el perfil estacional habitual del primer trimestre del año. En cálculos anuales, variación del consumo de bienes no durables en 2019, es de 1,05%. En 2020, 18,2%. Por último, en 2021, se obtiene un 15,9%, es decir, una diferencia de -2,3%. Lo anterior, contradice la evolución de las ventas de alimentos y supermercados chilenos. Así, se debiese esperar un incremento superior en las ventas durante 2020, no obstante, las ventas de alimentos ascienden 3,9%, las de supermercados 6,7%, porcentajes notoriamente inferiores a 2021, cuando se obtuvo un 15,5% y 14,5%, respectivamente. Esto sugiere que la mayor liquidez con motivo de los retiros previsionales no explica la subida de las ventas de alimentos y supermercados chilenos a lo largo de 2021, adquiriendo relevancia el fenómeno del alza de precios.

4. BENEFICIOS Y VENTAS DE CORPORACIONES REPRESENTATIVAS, DISTRIBUCIÓN MINORISTA DE SUPERMERCADOS

Gráfico 3. Índice de beneficios operacionales (Ebitda), distribución minorista, canal moderno de supermercados Cencosud y Mercadona (2015-2021).



Fuente: Elaboración y cálculos propios a partir de Cencosud (2015- 2021); Mercadona (2015-2021).

Nota técnica: (2015=100). Cencosud: Ebitda ajustado (2015)=233.565 millones de pesos. (164 millones de dólares.1 dólar= 704 pesos, diciembre 2015). Mercadona: Ebitda ajustado (2015)=1120 millones de euros.

Impuesto a la renta empresarial en Chile: 27%. Impuesto a la renta empresarial en España: 25%.

En el gráfico 3, se observa la trayectoria de los beneficios operacionales en dos empresas líderes del rubro de supermercados chileno y español, entre 2015 y 2021. Se presenta el Ebitda de la división de supermercados en Chile de Cencosud. Para el caso hispano, se muestran los datos de Mercadona. En 2020, la expansión del Ebitda de Cencosud presenta un 55,7% de ascenso respecto a 2019, elevación que, prácticamente, se reitera en 2021, con una subida de 48,8%, con respecto a 2020, alcanzando los 664.510 millones de pesos, unos 780 millones de dólares (1 dólar=851 pesos; al 31 de diciembre de 2021), equivalente al 65,8% de los beneficios operacionales totales del grupo en Chile.¹⁷

Como información adicional relevante, en 2021, la ganancia neta de los supermercados de Cencosud en Chile, es de unos 273

millones de dólares (1 dólar=851 pesos, al 31 de diciembre), un 609% superior a la ganancia de 2020, unos 44,8 millones de dólares (1 dólar=710,5 pesos, al 31 de diciembre).¹⁸ En 2021, el Ebitda consolidado del grupo es de unos 1.663,6 millones de dólares, 55,5% superior a 2020.¹⁹ En 2021, Cencosud obtuvo ingresos consolidados por unos 13.345 millones de dólares, un 13,0% superior a 2020. La ganancia consolidada en 2021, alcanzó a unos 581,8 millones de dólares, un 639% por sobre las ganancias del año anterior (unos 91 millones de dólares, 1 dólar=714 pesos al 31 de diciembre de 2020).²⁰ Entre 2016 y 2019, la variación del Ebitda comparado entre Cencosud y Mercadona se muestra, prácticamente, equiparado. El marcado descenso del beneficio operacional de Mercadona, en 2017, se relaciona con un incremento en las inversiones financiadas con recursos propios, desde 685 millones de euros en 2016, hasta 1008 millones en 2017. Las inversiones consistieron en reforma de tiendas, productos frescos, y nuevos servicios, además de la entrada en el mercado portugués con la empresa "Irmadona". En 2020, el Ebitda de Mercadona asciende un 26% con respecto a 2019, hasta los 1550 millones de euros. En 2021, el Ebitda de la firma hispana es de 1525 millones de euros, inferior en un 1,6% a la cifra de 2020. La empresa adjudica este resultado al aumento de costes, derivado del alza de precios de materias primas, el transporte, y la energía, con un coste adicional de 65 millones de euros.

Ante esta coyuntura y para minimizar su impacto en los precios de venta al público, Mercadona decide no trasladar a sus clientes la totalidad de las alzas, incrementando los precios en un 2% en el último trimestre de 2021. Asimismo, se indica que dada la persistencia de la inflación, y su repercusión en los costes de la actividad, se prevé un nuevo incremento de precios de los bienes finales de un 5% en el primer trimestre de 2022.²¹ A este respecto, según los estudios de precios realizados por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), entre marzo de 2021 y marzo de 2022, el alza promedio en el sector de la distribución minorista moderna es de 9,4%, con una subida en Mercadona de 11,4%.²² Para el director general de la patronal del sector, la competitividad existente en el segmento de

supermercados generó la “no subida”, es decir retrasó la transmisión del alza de precios de las materias primas, y la energía (operación en tiendas, logística) al consumidor final.²³ La persistencia del alza de los costes obliga en 2022, a efectuar la subida de precios en los bienes finales.²⁴ En 2021, Mercadona obtuvo ingresos por 27.819 millones de euros, un 3,3% superior a 2020; y un beneficio neto de 680 millones de euros, un 6,4% inferior a 2020.²⁵ Mercadona no presenta resultados trimestrales.

Por otro lado, en relación a Cencosud, los elevados beneficios obtenidos entre 2020 y 2021, le permitieron disponer del flujo de caja suficiente para ingresar en el retail estadounidense mediante la compra del 67% de The Fresh Market Company, cadena especializada en productos frescos de alimentación, por 676 millones de dólares (60% mediante flujo de caja, 40% créditos bancarios de corto plazo). Tras seis meses de negociaciones, la operación fue anunciada el 11 de mayo de 2022. La empresa adquirida al fondo de inversión Apollo Global Management, dispone de 160 tiendas, con ventas por más de 1933 millones de dólares anuales, que suponen un 12% de la facturación consolidada de Cencosud.²⁶ La entrada en el mercado estadounidense es unpreciado objetivo del grupo de Horst Paulmann que se remonta a las infructuosas negociaciones, en 2007 y 2008, para adquirir la cadena en cesación de pagos Winn-Dixie; y el intento en 2012, de ingresar en el retail del mercado neoyorkino. Para Cencosud, la entrada en el mercado estadounidense conlleva una serie de sinergias y ventajas competitivas y financieras: el acceso al conocimiento y la logística de la línea de productos frescos; aumento de poder de negociación al diversificar con proveedores de productos alimenticios estadounidenses; reducción de la exposición a Chile; diversificación geográfica (12% de Ingresos y Ebitda fuera de Latam); ingresos en moneda defensiva (dólar estadounidense), compensando la fluctuación de las monedas de Latam; acceso a un mercado de capitales con mayor profundidad; acceso a un mercado con mayor poder adquisitivo; directorio y administración con vasta experiencia.²⁷ A su vez, el 6 de mayo de 2022, Cencosud anuncia la profundización de su inserción en el mercado brasileño mediante

la adquisición por unos 100 millones de dólares de las 10 tiendas pertenecientes a la cadena paulista de supermercados GIGA con actividad en el mercado regional de mayor poder adquisitivo de Brasil.

En el primer trimestre de 2022, los beneficios operacionales del canal de supermercados chilenos de Cencosud ascendieron a 159.796 millones de pesos; unos 138.5 millones de dólares, superando en un 13,8% al obtenido en el primer trimestre de 2021, (1 dólar=867 pesos, al 16 de junio, 2022). En Chile, el primer trimestre de 2022, Cencosud captó el 53,6% de sus ingresos consolidados (unos 1.854 millones de dólares), y el 64,9% de sus beneficios operacionales consolidados (unos 216.7 millones de dólares).²⁸ Como se puede apreciar, los beneficios operacionales e ingresos de Cencosud en el negocio de supermercados se mantienen a niveles elevados y crecientes.

En sus previsiones anuales, Cencosud anunció un plan de inversiones de US\$ 640 millones para el año en curso en donde se espera sumar ingresos por US\$ 15.000 millones. La compañía señaló que el proyecto se financiará mediante flujo de caja. 553 millones de dólares se destinarán a Capex (inversiones y adquisiciones de capital) para crecimiento orgánico, transformaciones y plan de expansión del ecosistema digital; y 87 millones de dólares a mejora operacional (Opex) para innovación e implementación de nuevas tendencias. Además, la empresa planea nuevas adquisiciones en Brasil para “mejorar la posición competitiva y lograr economías de escala en las distintas áreas tales como compras, y “back office”.²⁹ Por último, con respecto a la reciente acusación de concertación de precios en la distribución minorista de supermercados, la actual presidenta de Cencosud, Heike Paulmann, señaló que la subida de precios de algunos productos se explica por el actual conflicto bélico en Ucrania.³⁰

5. CONCLUSIONES

El comienzo del alza de precios en el segmento de alimentos y bebidas chileno se remonta a noviembre de 2019, en un escenario doméstico caracterizado por el estallido social iniciado a mediados de octubre de ese año. En noviembre de 2019, el índice de precios supera por primera vez desde 2015, (2015=100), los 105 puntos. Entre enero de 2020 y abril de 2022, el nivel de precios se incrementa notoriamente, con una tasa acumulada de 24,9%, superando en un 105,7% a la variación de la inflación hispana (12,1%). Desde noviembre de 2020, en un escenario de paulatina apertura económica con respecto a las medidas ante la pandemia por SARS-Cov-2, el índice de precios agrícolas de la FAO experimenta un alza pronunciada. En la actualidad, ese movimiento, se ha visto reforzado por la disrupción que ha generado en los precios globales de las materias primas, y en la cadena de suministros, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania. En el caso hispano, la subida de los precios al consumidor de alimentos y bebidas acontece en el tercer trimestre de 2021, es decir prácticamente un año después de la elevación de los precios internacionales agrícolas.

Los índices de ventas chileno e hispano, tienden a coincidir hasta 2019. Desde 2020, en adelante se observa una notoria divergencia en favor del índice chileno. En 2021, las ventas crecen de manera manifiesta, un 15,5% en alimentos, y un 14,5% en supermercados. En el primer cuatrimestre de 2022, el índice de ventas persiste en un nivel equivalente al mes de noviembre de 2021. Por su parte, el índice español desciende en 2020, en el marco de las restricciones a la actividad económica con ocasión de la pandemia por SARS-CoV-2. En 2021, las ventas de los supermercados hispanos se incrementan levemente, (3,3%). En suma, en 2021, la tasa de ventas de supermercados chilenos, supera en un 339% a la variación de las ventas de la distribución minorista hispana.

Las diferencias en los precios al consumidor en el rubro de alimentos y bebidas, y en los márgenes de las ventas de alimentos y supermercados chilenos, notoriamente superiores en ambas categorías en comparación con las españolas, se reflejan en los

disímiles resultados empresariales, notablemente favorables al caso representativo chileno. En 2021, los beneficios operacionales de los supermercados chilenos de Cencosud superaron en un 48,8% a los de 2020. Mercadona redujo su Ebitda en un 1,6% en comparación con 2020. En el mismo periodo, el Ebitda de Mercadona aumenta un 24%. En 2021, los supermercados chilenos de Cencosud presentan ganancias por encima de un 600% con respecto a 2020. En 2021, las ganancias de Mercadona, se reducen un 6,4% con respecto al año anterior. Con los recursos propios generados principalmente en el mercado chileno, a lo largo de 2020 y en especial, en 2021, Cencosud fue capaz de crecer de manera significativa, acometiendo relevantes inversiones. En mayo de 2022, la empresa cumple la antigua aspiración de entrar en el mercado estadounidense, con la adquisición de “Fresh Market”. A su vez, continúa con su expansión en el mercado brasileño. Asimismo, planea realizar en 2022, inversiones orgánicas de capital, y operacionales con recursos propios, por sobre los 700 millones de dólares.

Examinada la estructura de los mercados del sector de alimentos y bebidas, resalta la mayor concentración oligopólica, o escasa competencia, en el segmento de procesadores-fabricantes, y sobre todo, en el mercado minorista de supermercados chilenos, en comparación con ambos segmentos españoles. Esto nos remite a lo que Ross-Schneider, denomina como una variedad de “capitalismo de mercado jerárquico”.³¹ En un mercado como el español, con una mayor competencia tanto a nivel del procesamiento y la comercialización minorista de supermercados, el aumento en los precios internacionales de las materias primas agrícolas, originado en noviembre de 2020, y en los precios de la energía, experimenta un rezago con respecto al traslado del incremento de costes a los consumidores finales. En el caso chileno, la subida de los precios internacionales de alimentos, refuerza la tendencia alcista en los precios domésticos iniciada en noviembre de 2019, y es trasladada, prácticamente, de manera inmediata a los precios sufragados por el consumidor final. Ciertamente, es de presuponer que las contundentes diferencias detectadas entre los resultados de

Cencosud y Mercadona tenderán a reducirse considerando la subida de los precios en el primer trimestre de 2022 en el mercado hispano de supermercados; no obstante, los datos sugieren que, de persistir el proceso inflacionario global, se mantendrán unas notorias divergencias de desempeño entre los operadores de supermercados chilenos y españoles.

Por último, si bien supeditado a una próxima contribución, es posible considerar como suficientemente probable, que, en un escenario inflacionario internacional, y como se ha observado con respecto al alza de las ventas de alimentos y en los supermercados chilenos, la elevada concentración en los mercados de procesamiento y distribución minorista en Chile, sea un factor clave para explicar el diferencial de ventas y resultados empresariales en los casos examinados, por ejemplo, en relación con la velocidad y magnitud del alineamiento de los precios locales con los precios internacionales, prácticamente inmediata en el caso chileno y con mayor rezago en España. El poder de mercado y negociación propio de las estructuras altamente concentradas, favorece la puesta en práctica de un comportamiento de oportunidad, conectado con una estrategia agresiva de expansión por parte de corporaciones o conglomerados.

REFERENCIAS

- BANCO CENTRAL DE CHILE (2022) Base de datos estadísticos.
BANCO CENTRAL DE CHILE (2021) Informe de política monetaria, diciembre.
BANCO CENTRAL DE CHILE (2020) Informe de política monetaria, diciembre.
BANCO MUNDIAL (2022) Banco de datos, Washington D.C.
CENCOSUD (2022a) Reporte de resultados, primer trimestre.
CENCOSUD (2022b) Guidance, 14 de marzo.
CENCOSUD (2022c) “The Fresh Market”: diversificación y crecimiento.
CENCOSUD (2015-2021) Memoria anual integrada.

- DELOITTE TOUCHE TOMATSU (2021) “Global Powers of Retail”, New York.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE INDUSTRIAS DE ALIMENTACIÓN Y BEBIDAS-FIAB (2020) Informe Económico.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020a) Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Informe anual de la Industria Alimentaria Española (2019 – 2020).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020b) Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Información Comercial Española, El Sector Exterior.
- KANTAR CONSULTORES (2021) La pandemia provoca cambios en el top 3 de la distribución, Madrid.
- INFOCIF (2022) Ranking de empresas.
- INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS-IPES (2017) “Too Big Too Feed Report: Exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector”.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2022) Índice de precios al consumidor, marzo y abril.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2020-2022) Índice mensual de precios al consumidor, alimentos y bebidas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2020-2022) Índice mensual de precios, alimentos y bebidas.
- INVESTCHILE (2021) “Food Industry in Chile”.
- MERCADONA (2015-2021) Memoria Anual.
- ONU para la ALIMENTACIÓN y la AGRICULTURA-FAO (2022) Índice de precios de alimentos, situación alimentaria mundial.
- ROSS-SCHNEIDER, B. (2013) *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenge of equitable development*. Cambridge University Press.
- SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS DE CHILE (2020) Estadísticas de comercio exterior.

- SOLIMANO, A. (2013) *Capitalismo a la chilena, y la prosperidad de las élites*, Catalonia.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (2021) “Food processing Ingredients-Chile”, U.S. Embassy, Santiago de Chile.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (2020) “Retail Foods-Chile”, U.S. Embassy, Santiago de Chile.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE AND THE FEDERAL TRADE COMMISSION (2020) “Horizontal Merger Guidelines”, Washington D.C.

NOTAS

¹ Instituto Nacional de Estadísticas, Chile (2022).

² Junto con descartar la fijación de precios, las medidas del Gobierno se abocan a implementar un observatorio de precios de alimentos e insumos al sector; establecer una Comisión Nacional para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria, con el objetivo de emitir un plan de actuación, de corto y largo plazo, en agosto de 2022; y asegurar el pago de las pensiones alimenticias. Por otra parte, a mediados de abril de 2022, un conjunto de legisladores, acuden a la Fiscalía Nacional Económica para que se investigue la posible colusión en los precios de los alimentos comercializados por las cadenas de supermercados.

³ Banco Central de Chile (2021, 2020).

⁴ Acerca de las importaciones de alimentos en Chile, predominan carne de bovino (18,2%), y cereales (17%). Para las importaciones hispanas, las principales categorías de bienes se remiten a productos pesqueros (19,3%), y frutas, hortalizas, legumbres (18,4%).

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas, España (2022).

⁶ FAO (2022). Las sanciones contra Rusia, y la consiguiente volatilidad en los mercados ha conducido a un encarecimiento de la

energía en productos claves como el petróleo y el gas natural en los cuales el país euroasiático es un actor relevante. Rusia es el segundo exportador mundial de petróleo, y el principal exportador de gas natural. De la mano del encarecimiento de la cadena del suministro energético, acontece una presión inflacionaria en el sector de la alimentación en donde Rusia realiza la mayor venta externa de trigo y fertilizantes, y Ucrania, país en cuyo territorio se desarrolla la conflagración, es uno de los principales exportadores de trigo, maíz, y aceite.

⁷ No se dispone de cuotas de mercado más recientes, véase InvestChile (2021).

⁸ Según el, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, (2010). Un IHH por debajo de 1000 puntos se considera un mercado desconcentrado. Entre 1000 y 1800, se estima un mercado moderadamente concentrado. Por sobre 1800 puntos, mercado altamente concentrado.

⁹ En la actualidad, sobresalen en el segmento de alimentos y bebidas chileno, las siguientes entidades que operan con una multiplicidad de marcas, en mercados en donde predominan entre 2 y 4 operadores: Nestlé-Chile (lácteos, helados, chocolate); Coca-Cola-Chile (bebidas, jugos); PepsiCo-Chile (bebidas, snack); Embotelladoras Chilenas Unidas (CCU) (bebidas); Watts (adquisición de Danone-Chile en 2017, jugos, lácteos, aceites); Agrosuper (pollo, cerdo, salmón); Empresas Ariztía (pollo, pavo); Empresas Carozzi (harina, pastas, dulces, helados); SOPROLE (lácteos); COLUN (lácteos); Tres Montes-Luccheti (pastas, jugos, bebidas); CIAL Alimentos (cecinas). Véase, InvestChile (2021), y USDA (2021).

¹⁰ AGROSUPER MATRIZ (2021) Reporte integrado.

¹¹ USDA (2020).

¹² Deloitte (2021), IPES (2017).

¹³ A partir de Infocif (2022), y FIAB (2020).

¹⁴ Kantar (2021).

¹⁵ Cálculos realizados en SPSS.25.

¹⁶ En base a Banco Central de Chile (2022).

¹⁷ Véase, Cencosud (2021, 2019).

¹⁸ Cencosud no informa la ganancia de supermercados según países. Se efectúa el cálculo multiplicando el Ebitda de supermercados chilenos, por el cociente entre la ganancia consolidada y el Ebitda consolidado, para luego incluir el tipo de cambio.

¹⁹ Tras la revaluación de activos, la ganancia neta consolidada de 2021, se incrementa en un 11%, y se reduce en un 66% los beneficios netos consolidados, generándose un incremento en 2021 de 2400% en el indicador.

²⁰ A partir de Cencosud (2021).

²¹ Mercadona noticias, (15/ marzo/2022). <https://info.mercadona.es/es/actualidad/mercadona-factura-un-33-mas-hasta-los-27819-millones-y-reduce-su-beneficio-un-6-por-el-impacto-de-los-costes/news?> https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/03/15/companias/1647354553_298569.html.

²²<https://www.ocu.org/consumo-familia/supermercados/noticias/inflacion-cadenas-supermercados>

²³ Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios, y Supermercados (Asedas).

²⁴https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/31/companias/1643655552_451025.html

²⁵ Mercadona, memoria anual, 2021.

²⁶ Comunicados. Cencosud. <http://investors.cencosud.com/Spanish/inversionistas/noticias/comunicados/default.aspx>

²⁷ Cencosud (2022c).

²⁸ Cencosud (2022a).

²⁹ Cencosud (2022b).

³⁰ La Tercera, 22 de abril, 2022. En referencia a la Junta ordinaria de accionistas de Cencosud, del 22 de abril, 2022.

³¹ Ross Schneider (2013). El autor considera que este esquema, se caracteriza por la prevalencia de mercados domésticos concentrados, con grupos económicos y corporaciones multinacionales como actores dominantes, con una reducida productividad; además de una fuerza de trabajo de escasa cualificación y relaciones laborales atomizadas. Las relaciones jerarquizadas en los grupos económicos

y corporaciones multinacionales son esenciales para la organización del capital y la tecnología en Latinoamérica. Una perspectiva semejante se encuentra, Solimano (2013).

FECHA DE RECEPCIÓN: 5 de abril 2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 22 de mayo 2022

VERSIÓN DEFINITIVA: 10 de junio 2022

NOTA DE INVESTIGACIÓN



Burocracia e inversión pública durante el primer desarrollo del turismo en Chile: 1927-1973¹

Bureaucracy and Public Investment during the First Development of Tourism in Chile: 1927-1973

Juan Carlos Yáñez Andrade*

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS, UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO, CHILE.

RESUMEN

El presente artículo analiza las características de la burocracia e inversión pública durante el primer desarrollo del turismo en Chile, entre 1927 y 1973. Las fuentes principales comprenden los presupuestos de la Nación durante el periodo de estudio, sesiones del Congreso, folletos y prensa. Se sugiere que no siempre hubo una relación entre la importancia que adquirió el turismo como política pública y la inversión por parte del Estado. Se identifican diversos periodos en que el aumento del presupuesto se destinó a alimentar una creciente burocracia, aunque en otros momentos –que coinciden con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda y de Salvador Allende– se mostró un real interés en mejorar la infraestructura y servicios de algunos destinos turísticos, junto con financiar programas de turismo social.

Palabras clave: Chile, turismo burocracia, inversión pública, siglo XX.

ABSTRACT

This article analyzes the characteristics of the bureaucracy and public investment during the first development of tourism in Chile, between 1927 and 1973. The main sources include the budgets of the Nation during the study period, sessions of Congress, brochures, and press. It is suggested that there was not always a relationship between the importance that tourism acquired as a public policy and investment by the State. Various are identified periods in which the increase in the budget was used to feed a growing bureaucracy, although at other times -which coincided with the governments of Pedro Aguirre Cerda and Salvador Allende- a real interest was shown in improving

* juancarlos.yanez@uv.cl

the infrastructure and services of some tourist destinations, along with financing social tourism programs.

Key words: Chile, tourism, bureaucracy, public investment, twentieth century.

INTRODUCCIÓN

Pensar el turismo como un ámbito de investigación histórica no es fácil, considerando los pocos trabajos, aunque prometedores, que existen en Chile sobre el tema. La falta de consolidación de estos estudios en el ámbito historiográfico se puede explicar porque es una temática considerada de poco espesor histórico, muy vinculada con el pasatiempo y donde la mayoría de la población accedió tardíamente a sus prácticas (Pastoriza, 2012). De hecho, resulta evidente que los principales aportes a la historia del turismo han provenido desde la arquitectura y el urbanismo. En este sentido, son importante las investigaciones que ha llevado a cabo Macarena Cortes sobre la reconstrucción histórico-visual –desde la imagen de guías y revistas turísticas– de los edificios (hoteles, restaurantes, hosterías, centros vacacionales) que albergaron el turismo en Chile entre 1933 y 1962 (Cortés, 2014). Por su parte Rodrigo Booth abordó las transformaciones urbanas y mejoras en la conectividad como claves para el desarrollo del turismo (Booth, 2014). Estudios provenientes de la arquitectura y el diseño han hecho aportes importantes sobre el papel de los hoteles en la redefinición del paisaje y en la oferta para los turistas. Por ejemplo, el mismo Rodrigo Booth (2013) investigó el Gran Hotel Pucón y su papel en la transformación de la forma de ver y apreciar la región de la Araucanía.

A propósito de la configuración del paisaje como atractivo turístico, interesante son las propuestas que vinculan el desarrollo de la arquitectura, y en especial el papel del Consorcio Hotelero, con la construcción del norte de Chile como destino turístico (Galeno-Ibaceta, 2013). La “invención del sur” de Chile ha sido un tópico de privilegio en las investigaciones, considerando la temprana consolidación como destino turístico de la hoy región de Los Lagos, la llamada “suiza chilena” (Booth, 2014). En esta misma línea se encuentra el trabajo sobre la provincia de Aconcagua y su representación en la revista *En Viaje* (Urzúa, 2017).

Sin embargo, las distintas investigaciones han pasado por alto la promoción y desarrollo que se hizo del turismo como un sector clave

para el crecimiento económico y fuente de ingresos para el Estado (Yáñez, 2021). Es con el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) que nace en Chile la idea, que perdura hasta el día de hoy, de que el turismo es una actividad económica propicia para el país y que debe ser promovida preferentemente por el Estado, lo cual supone reconocer en el turismo, y las prácticas recreativas asociadas, un ámbito legítimo de intervención pública. Este planteamiento, en todo caso, oculta las dificultades que tuvo dicho discurso para afianzarse, los avances y retrocesos del Estado para promover el turismo como una actividad económica relevante y las dimensiones nuevas que ayudaron a repensar dicha actividad desde lo social y cultural.

El presente artículo se propone pensar la historia del turismo desde la formación y desarrollo de su burocracia, buscando comprender si existía coherencia entre el discurso que colocaba el turismo como ámbito que merecía su promoción y fomento, y los recursos públicos invertidos en él, así como el crecimiento de una burocracia ocupada de regular el sector. En este sentido, el desarrollo de la burocracia debiera ser visto como una variable dependiente de las políticas de turismo que los distintos gobiernos buscaron formular e implementar durante el periodo. En el caso de Chile, las normas constitucionales facultaban al Presidente de la República a nombrar los funcionarios públicos, dando espacio a la discrecionalidad y falta de continuidad en muchas tareas del Estado (Barría, 2016; Barría, 2018). Diversos estudios han confirmado que el crecimiento de los empleos públicos se produjo durante la década de 1940, coincidiendo con los gobiernos radicales, quienes buscaron ampliar los ámbitos de intervención del Estado y centralizar las competencias burocráticas (Urzúa, 1970), lo cual nos obliga a cruzar dicha constatación con el comportamiento de la burocracia del turismo. Por ejemplo, si entre 1931 y 1940 los empleos públicos crecieron en torno a un 22%, entre 1940 y 1950 lo hicieron en un 55% (Arellano, 1988).

Los historiadores coinciden en caracterizar al gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) como el momento donde

se buscó consolidar el principio de la carrera funcionaria a partir de la aprobación del estatuto administrativo y la creación de la Contraloría General de la República, más allá del poder discrecional con que contaba el presidente (Ibáñez, 2003). Además, fue en este periodo que se da un impulso desde el Estado al desarrollo del turismo al promulgarse en 1929 la primera ley que buscaba regular el sector y crearse el Departamento de Turismo ese mismo año. En términos generales, la segunda mitad de la década de 1920 se dieron condiciones favorables para el desarrollo de inversiones y flujo de capitales (Yáñez, 2021).

En términos metodológicos esta investigación se define como descriptiva y exploratoria, porque busca presentar los principales rasgos que caracterizaron la formación de una primera burocracia del turismo en Chile, en lo que hemos denominado el primer desarrollo turístico entre 1929 y 1973. Además, esta investigación es de carácter exploratoria en la medida que la consideramos como una primera contribución que permitirá establecer aspectos relevantes sobre la implementación de las diferentes acciones en pro del desarrollo turístico del país y el reconocimiento de una naciente institucionalidad en el sector.

El marco temporal del presente artículo se justifica porque en 1927 se creó en el Ministerio de Fomento la Oficina Central de Propaganda y Fomento del Turismo, con funciones preferentes de promoción, para luego en el marco de la primera Ley de Turismo inaugurarse el Departamento de Turismo en 1929. El año 1973 marca un cierre traumático, por cierto, de lo que hemos denominado el primer desarrollo del turismo en Chile, dando forma a una institucionalidad nueva que comenzará a configurarse con la creación en 1975 del Servicio Nacional de Turismo.

El presente artículo se organiza en tres secciones que siguen cronológicamente tres momentos en los cuales es posible dividir este primer desarrollo turístico de Chile. Una primera sección aborda el periodo constitutivo que va entre la creación de la Asociación Central de Fomento al Turismo en 1927 –la cual será pronto sustituida por el Departamento de Turismo en 1929– hasta 1942

cuando la reforma administrativa de ese año cree la Dirección General de Informaciones y Cultura (DIC). El segundo periodo se inicia en 1942 con la puesta en marcha de la DIC y finaliza en 1960 con la creación de la Dirección de Turismo (DITUR) durante el gobierno de Jorge Alessandri. Para finalizar con la etapa que va entre 1960 y el quiebre democrático de 1973. Para una mayor claridad sobre la organización del turismo en el periodo de estudio, así como los distintos organismos que le dieron su fisonomía, presentamos la siguiente tabla (tabla 1).

Tabla n°1: organismos públicos de turismo: 1927-1973

Organismo	Año	Funciones
Oficina Central de Propaganda y Fomento del Turismo	1927	-Promoción turística
Departamento de Turismo (Ministerio de Fomento)	1929	-Promoción turística -Inspección de actividades turísticas
Departamento de Extensión Cultural (Ministerio del Trabajo)	1932	-Desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre
Oficinas municipales de turismo	1928	-Promoción turística
Servicio de Turismo (Ministerio de Fomento)	1935	-Inspección turística
Comités Locales de Turismo	1935	-Promoción y desarrollo turístico local
Dirección General de Informaciones y Cultura (Ministerio del Interior)	1942	-Promoción turística -Inspección de actividades
Servicio de Turismo (Ministerio de Relaciones Exteriores)	1948	-Promoción turística
Dirección de Turismo (Ministerio de Economía)	1960-1973	-Promoción -Coordinación -Inspección de actividades

Fuente: elaboración propia en base a diversas referencias.

En relación con las fuentes se han utilizado de manera sistemática los presupuestos nacionales del Estado entre 1927 y 1973. Además, se han revisado cada uno de los mensajes presidenciales del periodo de estudio, indagando la presencia del turismo en cada uno de

ellos. Folletos específicos han permitido comprender el diseño e implementación de determinados programas, así como la acción de los diferentes organismos vinculados con el turismo. La revisión de algunas sesiones parlamentarias ha permitido identificar los debates en torno a la importancia del turismo como objeto de política pública. Por último, la revista *En Viaje* de Ferrocarriles del Estado, así como el diario de gobierno *La Nación*, permitieron conocer algunos programas de turismo, así como la forma de entender esta actividad en el período de estudio.

LOS INICIOS DEL FOMENTO AL TURISMO: 1927-1942

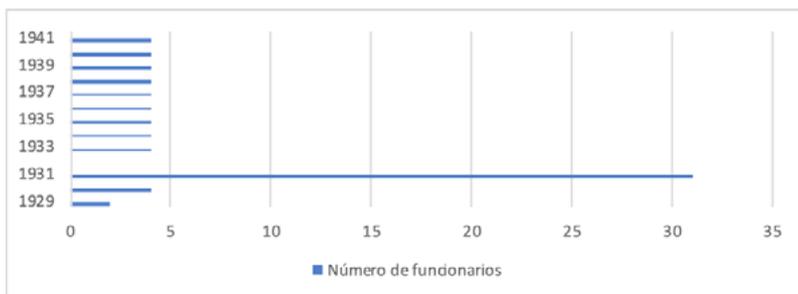
Aunque existieron de manera temprana instancias público-privadas de fomento al turismo, como la creación en 1926 de una Asociación Central de Fomento al Turismo (García y Valdivia, 2012), fue con la creación del Ministerio de Fomento en 1927 y de la Oficina Central de Propaganda y Fomento del Turismo, que se implementa una política por parte del gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) que ve en el turismo un motor importante para la actividad económica. El Departamento de Turismo fue creado en febrero de 1929 bajo dependencia del Ministerio de Fomento, en el marco de la Ley de Turismo 4585, con la finalidad de fomentar y regular la actividad.

El Departamento de Turismo estuvo integrado en un principio solo por dos funcionarios: un jefe de departamento y un ayudante. El Congreso al momento de discutir la Ley de Fomento al Turismo rechazó la propuesta de la Comisión de Vías y Obras de crear un consejo consultivo –integrado por empresas de transporte estatales– que ayudara a coordinar los organismos vinculados con el turismo. Si bien algunos diputados dudaron de que el Departamento de Turismo tuviera la capacidad operativa y de coordinación para hacer frente a los desafíos que suponía el desarrollo del turismo, la ley terminó considerando innecesaria la creación de este consejo consultivo.

A partir de 1930, cuando comenzó a operar la Ley 4585, el Departamento de Turismo aumentó su personal con el ingreso de

dos funcionarios: un dibujante y un dactilógrafo. De esta forma el presupuesto en personal casi se duplicó, pasando de \$36.000 anuales a \$67.800. Además, la ley contempló una inversión de \$1.500.000 para la contratación de personal, hermooseamiento de ciudades, sitios de turismo y monumentos (República de Chile, 1930). Si en 1929 las subvenciones para fomento destinadas al turismo comprendían el 4% del total del presupuesto del Ministerio de Fomento, en 1930 éstas comprendían el 34% del total, lo que demuestra el creciente interés que tuvo el turismo para las autoridades de gobierno. En 1931 el Departamento de Turismo llegó a tener 31 funcionarios (gráfica 1), destacando la organización de cuatro secciones: de propaganda, de contabilidad, Instituto de Educación Hotelera y Laboratorio climatológico e hidrológico (República de Chile, 1931). Entre estos funcionarios es posible identificar a traductores, dactilógrafos, litógrafos, linotipistas, fotógrafos, dibujantes, contadores, inspectores, entre otros.

Gráfica n°1: número de funcionarios departamento de turismo: 1929-1941*



Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto de 1929-1941. *En 1932, producto del cierre del Departamento de Turismo en el año anterior, no aparecen asignados funcionarios.

En 1931, en el marco de una crisis política y económica, el general Ibáñez fue obligado a dimitir, decidiendo las nuevas autoridades políticas el cierre del Departamento de Turismo, argumentando que las entradas por concepto de ingreso de turistas no compensaban el

gasto en que incurría (Cámara de Diputados, 18 de agosto 1931). Sin embargo, en 1932 la Junta de Gobierno presidida por Carlos Dávila decidió reabrir el Departamento de Turismo, señalando la necesidad de fiscalizar el cobro de impuestos a los turistas. De esta forma, desde 1933 hasta 1941, la planta de funcionarios de turismo estuvo conformada por la original de 1929, es decir cuatro funcionarios: un Inspector jefe, dos inspectores visitantes y un dactilógrafo (gráfica 1). En el marco de la reducción presupuestaria, el Inspector jefe tenía un sueldo de \$24.000 anuales, muy por debajo de los \$30.000 que ganaba el antiguo director del Departamento (República de Chile, 1933).

La reorganización del Departamento de Turismo en 1935 con el nombre de Servicio de Turismo se entiende por la necesidad de acompañar y sostener la recuperación del turismo como actividad económica y fuente de ingresos. En un extenso artículo el director del Servicio de Turismo, Domingo Oyarzún, llamó a abordar los problemas que enfrentaba esta actividad, en especial en cuanto al apoyo del Estado: “Con tales muestras, se comprenderá que el Estado no puede permanecer al margen del turismo, máxime si se considera que la gran fuerza reguladora que es el Estado, —la que maneja todos los resortes vitales del país, —es la dueña de toda belleza natural que exista en él” (Oyarzún, 1937, p. 47). El futuro del turismo se visualizaba como promisorio para el director, pudiendo transformarse, según él, en “una de las fuentes de entradas más importantes”, en particular por las características naturales que presentaba Chile:

“Efectivamente —señalaba Domingo Oyarzún—, mientras que las riquezas que encierra nuestro suelo tienden a agotarse, las bellezas naturales y el buen clima que poseemos son, por el contrario, inamovibles. Su variación se produce de un modo tan infinitamente lento, que no es de temer que ellos terminen. El progreso mismo de los medios de comunicación, que cada día avanzan un jalón más, es un factor, de ayuda inapreciable” (Oyarzún, 1937, p. 50).

Para dimensionar la importancia que comenzó a adquirir el

turismo al interior del aparato del Estado, es necesario reconocer el giro que tuvo la política de promoción de Chile durante la administración de Arturo Alessandri (1932-1938). Si luego de la reapertura del Departamento de Turismo en 1932 había recibido recursos solo para pagar cuatro funcionarios que comprendía el personal de planta, por un monto de \$57.600 pesos anuales, a partir de la creación del Servicio de Turismo en 1935, dicho monto aumentó progresivamente. En 1935 se aprobó un monto extraordinario de \$1.314.765 de pesos, destinado al mejoramiento de diversos atractivos, el pago del personal, la compra de material fotográfico y pago de publicidad, junto con las subvenciones a los comités locales de turismo. Estos últimos eran entidades público-privadas de carácter local y destinadas a cumplir las mismas funciones del Servicio de Turismo en aquellos lugares con potencial turístico, lo cual vino a complejizar aún más el aparato público en dicha materia (Yáñez, 2022). Además, es importante destacar el apoyo que se hizo para publicar las actas del Primer Congreso Nacional de Turismo de 1934 y el financiamiento de las agencias de San Francisco y Lima, y una oficina en la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, entre 1936 y 1941, último año que el Departamento de Turismo dependió del Ministerio de Fomento, se aprobaron de manera regular partidas presupuestarias para el fomento turístico que en promedio superaron los \$2.000.000 de pesos anuales (gráfica 2).

Gráfica n°2: gasto presupuestario en turismo: 1929-1941*



Fuente: elaboración propia en base a presupuesto 1929-1941. En 1932, producto del

cierre del Departamento de Turismo, no aparece asignado un presupuesto. *En 1935 no aparece el gasto extraordinario de \$1.314.765.

El crecimiento presupuestario en turismo a partir de 1940 también se explica por el desarrollo del turismo social durante el Frente Popular (1938-1942). Desde fines del gobierno de Alessandri se habían desarrollado las primeras colonias vacacionales para obreros, con activa participación del ministro del Trabajo Bernardo Leighton (La Nación, 14 de octubre de 1937, p.13), con el apoyo del ejército que colaboró con equipamiento y carpas (La Nación, 24 de noviembre de 1937, p. 11). Sin embargo, resulta claro que el interés por la promoción de las vacaciones de los obreros tuvo un impulso a partir del ascenso al poder del Frente Popular en diciembre de 1938. El compromiso directo que asumió el presidente Pedro Aguirre Cerda, quien solicitó la formulación de un proyecto que organizara las diversas experiencias en torno a la promoción del tiempo libre, decantó en la creación en 1939 de un organismo dedicado exclusivamente a promover el tiempo libre y la recreación, como fue la Institución de Defensa de la Raza y Aprovechamiento de las Horas Libres (Yáñez, 2016). Esta institución ayudó en la construcción de casas de reposo destinadas a su uso una vez terminada la jornada laboral creándose durante el Frente popular al menos tres de estas casas (Fernández, 1941). El mismo Ministerio del Trabajo creó en 1939 un Departamento de Recreaciones Obreras, con la finalidad de colaborar con los sindicatos en el desarrollo de excursiones diarias y vacaciones (La Nación, 12 de enero de 1939, p. 18).

Durante 1939 y 1940 el Frente Popular inauguró colonias colectivas de vacaciones en Quebrada Verde, ciudad de Valparaíso, y Lipingue, provincia de Los Lagos. La revista *Rumbo* –publicación del Partido Socialista– al describir la naturaleza de estas colonias, valoró que el Ministerio del Trabajo conciliara “las posibilidades económicas del trabajador, con el superior propósito de contribuir a mejorarle física y espiritualmente, ofreciéndole un descanso en lugares hermosos y saludables” (Rumbo, N°7, p. 59).

La Confederación de Trabajadores de Chile respaldó la iniciativa gubernamental y otras organizaciones sindicales se transformaron en

activos promotores de las vacaciones. Por ejemplo, los representantes obreros de la ciudad de San Fernando —ciudad ubicada a 200 km. al sur de Santiago— utilizaron los argumentos expuestos por las autoridades y publicados por la prensa para solicitar la gratuidad o al menos la reducción de un 50% del valor de los pasajes en ferrocarril hacia la localidad costera de Pichilemu (La Nación, 16 de enero de 1938, p. 13).

En términos presupuestarios, si en 1940 el presupuesto del Departamento de Turismo había sido de tan solo \$1.650.000 de pesos anuales, en 1942 aumentó a \$3.183.531, con importantes montos en mejoras de sitios turísticos, apoyo a los comités locales de turismo y propaganda, además de un pago de un préstamo por el Hotel de Valdivia (República de Chile, 1942).

AVANCES Y RETROCESOS: 1942-1960

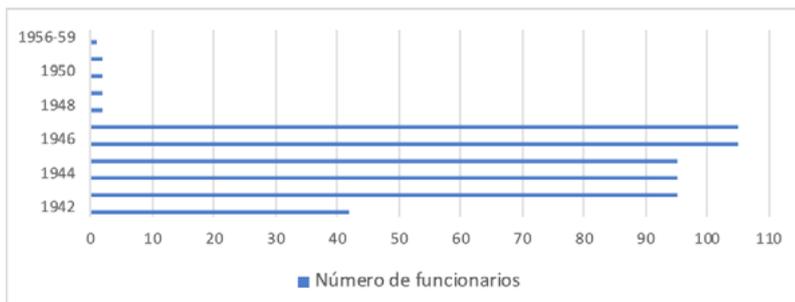
En 1942, en el marco de la reforma administrativa del Estado que llevó a cabo el gobierno de Juan Antonio Ríos (1942-1946), y que buscaba corregir los efectos negativos del crecimiento inorgánico de la burocracia, se creó la Dirección General de Informaciones y Cultura (DIC), la cual integró en el Ministerio del Interior diferentes departamentos responsables del turismo, el ocio y el tiempo libre: el Departamento de Turismo del Ministerio de Fomento, el Departamento de Extensión Cultural del Ministerio del Trabajo y la Defensa de la Raza y Aprovechamientos de las Horas Libres y la Administración del cerro San Cristóbal y el Zoológico Metropolitano. Además, conformaron la DIC el Departamento de Municipalidades, la Dirección Superior del Teatro Nacional y el Consejo de Censura Cinematográfica.

En el mensaje presidencial de 1943, el presidente Juan Antonio Ríos valoró la creación de la DIC en cuanto a su objetivo de coordinar la acción del Estado en la promoción de actividades culturales Ríos, 1943). En especial sobre el Departamento de Turismo destacó su interés de fomentar el turismo como una industria, dando a conocer las bellezas naturales, artes típicas y centros de turismo. Este apoyo desde la presidencia tuvo su correlato con el consiguiente crecimiento

burocrático, pasando de 42 empleados de planta y a contrata en 1942 a 105 en 1947 (gráfica 3), aunque esto se debe al aumento de sus atribuciones y no se disponga información sobre la cantidad de funcionarios que se de dedicaban a la promoción turística dentro de la DIC (República de Chile, 1947).

Entre el personal de turismo de la DIC hubo funcionarios técnicos jóvenes, entre los que se puede mencionar el arqueólogo y fotógrafo suizo Roberto Montandón, que llegó a Chile en 1936, integrándose a la DIC en 1942. Colaboró con la revista *En Viaje* desde donde promovió la creación de campamentos de verano, siguiendo el modelo de los existentes en Estados Unidos y Europa (Perry, 1944, p. 114). Además, continuaron desempeñándose antiguos funcionarios del Departamento de Extensión Cultural del Ministerio del Trabajo, entre los cuales estaban los escritores Nicomedes Guzmán, Julio Moncada, Fernando Santiván y Carlos Cassasus, los dos primeros de tendencia comunista (Rojas, 2018, p. 163).

Gráfica n°3: número de funcionarios de la dic y ministerio de rree: 1942-1959



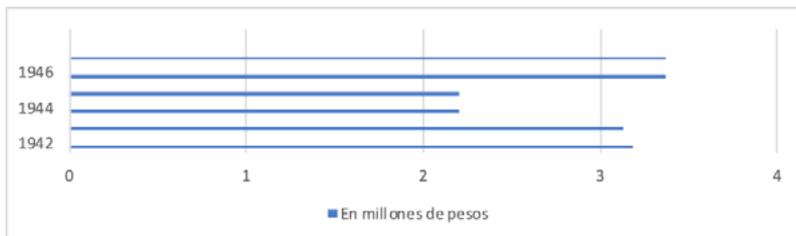
Fuente: elaboración propia en base a presupuesto 1942-1959.

Es importante señalar que es en la década de 1940, y en torno a instituciones como la DIC, que se amplía la dimensión turística de Chile, incorporando una visión más comprehensiva y diferenciadora de los atractivos turísticos del país. De acuerdo con Bárbara Silva es

durante el Frente Popular que se desarrollan nuevas representaciones del paisaje nacional como correlato de la ampliación del espacio de poder que promovió dicha coalición política (Silva, 2018). De esta forma, durante la etapa del Frente Popular se buscó realzar la belleza de los paisajes chilenos y destacar la excepcionalidad de los entornos geográficos, con la implicancia en el turismo que resulta de ello. Una revisión de las publicaciones de la DIC muestra que hacia la década de 1940 hay un fortalecimiento de los destinos turísticos representados como bellos, diversos y excepcionales (DIC, 1941, p. 41).

En cuanto al presupuesto, a partir de 1942 se mantiene un monto para el periodo de 1942 y 1947 de \$3.000.000 de pesos en promedio (gráfica 4), que comprendía el pago de las remuneraciones a los funcionarios, inversión en mejoras de sitios turísticos, incluidas las colonias vacacionales de Tejas Verdes y Cartagena, y los comités locales de turismo (República de Chile, 1942). Sin embargo, es posible observar el alza sostenida que tiene el pago de las remuneraciones en el presupuesto de turismo de la DIC para el periodo de 1942 a 1947. Si en el presupuesto de turismo de 1942 el pago de remuneraciones comprendía cerca del 30% del total de los gastos, a partir de 1946 dicho porcentaje se elevó sobre el 95%, lo que habla de dos fenómenos vinculados: crecimiento burocrático del Estado y el aumento galopante de las remuneraciones.

Gráfica N°4: Gasto Presupuestario En Turismo: 1942-1947

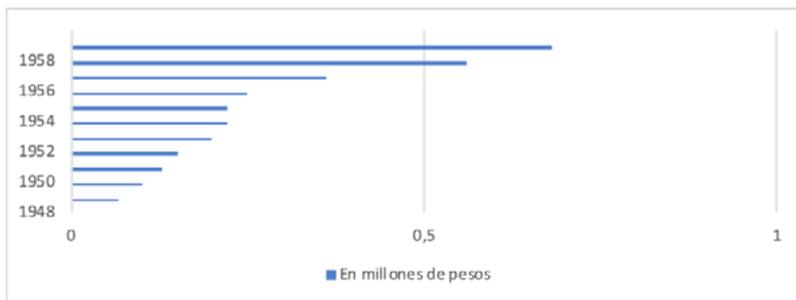


Fuente: Elaboración propia en base a presupuesto 1942-1947.

En diciembre de 1947 la DIC fue disuelta por la Ley 8939,

siendo reasignado el Departamento de Turismo al Ministerio de Relaciones Exteriores, al parecer con funciones un tanto distintas y reducido personal. De hecho, en 1948 solo aparecen adscritos al Departamento dos empleados: una jefatura con grado 8 y un secretario con grado 12 (gráfica 3). En 1953, se produjo un importante aumento en el sueldo de todos los funcionarios públicos en el marco de la Ley 10343 de 1952, lo que hizo que los gastos en personal del Departamento de Turismo pasaran de \$67.000 en 1948 a los \$205.920 anuales en 1953. En 1956 se produjo una nueva alza en los salarios de los funcionarios públicos, aunque al parecer se eliminó el cargo de secretario del Departamento de Turismo, porque solo aparece en el presupuesto el funcionario en jefe, quien ganaba \$682.560 anuales en 1959. En concreto, las remuneraciones del jefe del Departamento de Turismo pasaron de \$36.000 pesos en 1948 a \$682.560 en 1959 (gráfica 5).

Gráfica n°5: gasto presupuestario en turismo: 1948-1959*



Fuente: elaboración propia en base a presupuesto 1948-1959. * En 1957 existe una inversión de \$25.000.000 para la construcción de un hotel en la ciudad de Frutillar que no se incluye en el gráfico.

DE LA VISIÓN TECNOCRÁTICA AL TURISMO POPULAR: 1960-1973

Hacia fines de la década de 1950 el Departamento de Turismo aparecía reducido a una sección del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin un peso específico que permitiera justificar su crecimiento burocrático, aunque con un gasto creciente en remuneraciones. Sin embargo, durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1962) el

diagnóstico apuntó a la necesidad de fortalecer la política turística, concentrando en un solo organismo las actividades de promoción y fiscalización, junto con avanzar hacia un solo cuerpo normativo que regulara las actividades turísticas. En estos términos se refirió el presidente Jorge Alessandri en su mensaje a la nación en 1960: “Hasta la época de la dictación de este cuerpo legal no existía una entidad estatal estructurada especialmente para encargarse del fomento y fiscalización de la actividad turística como tampoco un texto único de las normas que la regulan, situación que ha venido a solucionar este texto legal” (Alessandri, 1960, p. XLIV). Es así como se aprobó en 1960 la creación de la Dirección de Turismo (DITUR), dando forma a un organismo con mayores competencias y funciones.

La DITUR pasó a depender del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, estableciendo una planta de 26 funcionarios y 4 a contrata. Los gastos en remuneraciones aumentaron casi 10 veces entre 1960 y 1972, pasando de 88.180 escudos a 815.000. En algunos casos, como en 1962, este aumento se debió a la contratación extraordinaria de 40 inspectores en el marco del Campeonato Mundial de Fútbol, aunque la mayoría de las veces se debió al crecimiento de las remuneraciones del personal de planta, los sobresueldos y las remuneraciones variables.

La importancia que el gobierno de Jorge Alessandri le asignó al turismo explica, en cierta forma, que de los seis mensajes presidenciales en cinco hubiera referencias directas sobre el lugar que ocupaba el turismo como política pública. En 1961, al cumplirse un año de la creación de la DITUR, el presidente Alessandri reconoció su labor en el mejoramiento de la infraestructura turística, en la red de transportes y en la promoción de actividades deportivas de alcance internacional, pese a las consecuencias del terremoto de 1960 (Alessandri, 1960, pp. 107-108). A partir de los mensajes de 1962 se destacó el trabajo que hizo la DITUR en recopilar información sobre los requerimientos y recursos que tenía el país en materia de desarrollo turístico. En cuanto a la organización administrativa del territorio, la DITUR dispuso la creación de comités de turismo en

diversas localidades del país “preferentemente en aquellas comunas que ofrecen mayores atracciones y bellezas para el visitante, los que están integrados por las personas más destacadas de cada lugar” (Alessandri, 1962, p. 109). Estos comités, además, se integrarían en los comités provinciales, los cuales actuarían como organismos coordinadores y de vinculación con la DITUR. Como es posible comprender, las autoridades continuaron utilizando –ahora en un contexto de mayor institucionalización– los comités de turismo como la extensión a nivel municipal y provincial de la política turística del nivel central. En el mensaje presidencial de 1963 se destacó la labor de la DITUR durante el desarrollo del Campeonato Mundial de Fútbol de 1962, organizando la llegada de las delegaciones y de los turistas, junto con los programas de esparcimiento y alojamiento (Alessandri, 1963, p. 134). Además, se anunció la creación de los llamados “centros de atracción turístico”, determinados territorios con potencial turístico (Alessandri, 1964, p. 160).

En materia de infraestructura, durante el gobierno de Jorge Alessandri se destinaron recursos para la construcción de algunos hoteles, colocando un fuerte énfasis en la edificación de hosterías, así como el financiamiento de mejoras en aquellos sitios con mayor atracción de turistas extranjeros, como el aeródromo de Rodelillo y la zona de Farellones, junto con la construcción de campings en Valdivia, Puerto Montt, Puerto Octay y Cartagena, entre otros (Alessandri, 1964, p. 161).

Durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se implementó una política de planificación y coordinación de las políticas públicas que se consagró en 1965 con la creación de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), desde la cual se promovió la regionalización del país. En este contexto, el ministro de Economía, Juan de Dios Carmona, remitió en 1968 un oficio al Senado sobre la importancia de crear en algunas provincias turísticas del país los Consejos Regionales de Turismo (CRT). El objetivo de la propuesta era extender las competencias de la DITUR a distintas provincias, frente a la dificultad de conformar una burocracia de alcance nacional, y pensar el desarrollo del turismo desde una

dimensión regional. Los CRT fueron creados por la Ley 17.169, con la tarea de desarrollar el turismo a nivel regional, asumiendo la responsabilidad de la promoción turística, la coordinación de los planes municipales de turismo, y la fiscalización de leyes y reglamentos sobre turismo, entre otras materias (República de Chile, 1969). Los CRT estarían formados por los intendentes de las respectivas provincias, un representante de los alcaldes de la provincia, el Director de Turismo o la persona que designe, el jefe de la Oficina Regional de Planificación, un representante de las actividades turísticas privadas y un representante de las juntas de vecinos. Un aspecto importante, y que respondía a la necesidad de instalar una burocracia del turismo a nivel nacional, decía relación con la competencia de los CRT de establecer oficinas de turismo a lo largo del país o contratar su instalación en las municipalidades, otros organismos públicos o incluso autorizar su organización por particulares.

En 1970 se aprobó por parte de la DITUR, en colaboración con ODEPLAN, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico (PDT) 1971-1976. Su importancia radica en que por primera vez se piensa el turismo desde la planificación territorial y en el marco de las incipientes propuestas de regionalización. De esta forma el PDT identifica regiones turísticas, las cuales coinciden con las 13 regiones propuesta por ODEPLAN, junto con los polos, focos y centros de concentración turística (DITUR, 1970, p. 47). El diagnóstico que hace el PDT sobre los alcances de la acción de la DITUR en la década de 1960 es crítico, en especial por la incapacidad –según se señala– de crear una institucionalidad turística a nivel nacional. Haciendo referencia a los comités locales y provinciales de turismo el PDT señaló:

“En la práctica, las oficinas auxiliares, los comités locales y los comités provinciales de turismo no dieron los resultados que de ellos se esperaba, pues al carecer de políticas nacionales y regionales de desarrollo, al no tener entre sus miembros personal técnico para la formulación de un plan específico, al no proporcionárseles ni los medios económicos, ni tener la coordinación adecuada

con el organismo central de turismo, se transformaron en meros organismos decorativos...” (DITUR, 1970. P. 47).

Con el ascenso al poder de la Unidad Popular en 1970, el turismo aparece en el centro de las políticas sociales, dándole una orientación un tanto distinta a la que se le había dado con la creación de la DITUR en 1960. Por de pronto, el programa de Salvador Allende había contemplado dentro de las primeras 40 medidas el desarrollo del turismo popular, en específico en la medida 29. En términos presupuestarios los recursos de la DITUR pasaron de 1.687.000 de escudos en 1970 a 34.516.000 en 1973, aprobándose importantes sumas para el turismo social. En 1971 aparece en el presupuesto un monto de 10.000.000 de escudos para apoyar el turismo social, en 1972 con 15.000.000 de escudos, cifra importante esta última si se considera que el presupuesto de la DITUR en remuneraciones y compra de bienes y servicios ascendía a 20.000.000 de escudos. Para 1973 el turismo social alcanzó los 17.020.000 de escudos y aparece el turismo juvenil con un monto de 5.801.000 (República de Chile, 1972).

El programa de turismo social supuso financiar la construcción y funcionamiento de los balnearios populares que fueron construidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Para ello se creó la Oficina de Turismo Social responsable de la ejecución del programa de colonias vacacionales, asegurando el transporte de las familias pobres a los balnearios populares. Por su parte el turismo juvenil se orientó a financiar la demanda por viajes de estudios para la enseñanza media, con el apoyo de la Oficina de Turismo Juvenil.

En materia de crecimiento de la burocracia, se observa un aumento de los empleados de la DITUR a partir de 1968, número que se mantuvo constante durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973). Los empleados de planta se mantuvieron en 26, los de contrata pasaron de 5 a 7 y se contrataron 8 funcionarios a honorarios, alcanzando la DITUR un total de 41 funcionarios entre 1968 y 1973. Sin embargo, el ítem de remuneraciones aumentó ostensiblemente a partir de 1970, en especial en sobresueldos y remuneraciones variables, las que pasaron de un monto de 835.700

escudos en 1970 a 5.919.000 en 1973 (República de Chile, 1973), aunque como se señaló antes esto fue acompañado de una fuerte inversión en turismo social.

En septiembre de 1973 se produjo el golpe de Estado que supuso en materia de gestión pública la exoneración de miles de empleados y la intervención de ministerios e interrupción de programas, entre otras medidas. La política turística del país, que se había venido construyendo con altibajos desde fines de la década de 1920, se vio interrumpida hasta su reestructuración con la creación en 1975 de SERNATUR.

CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo fue el ofrecer un recuento general de la evolución de las políticas de turismo entre 1927 y 1973, junto con un análisis de las características que presentó su burocracia. Por el carácter más bien descriptivo y exploratorio del estudio, esperamos contribuir para que futuras investigaciones profundicen algunos de los aspectos que hemos acá presentado.

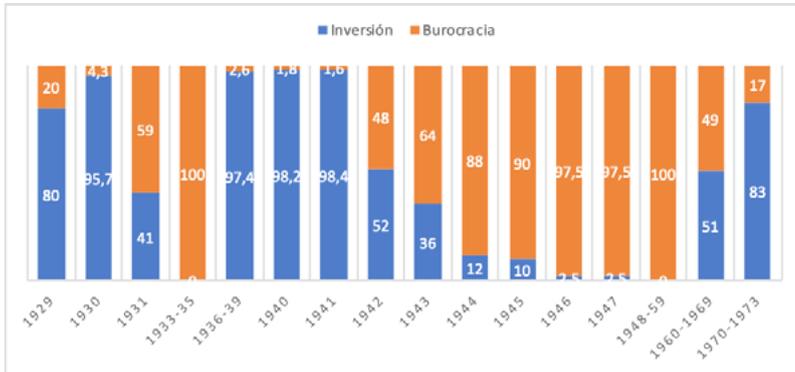
En términos generales, se observa para el periodo de estudio que, de manera temprana, en relación con otras naciones latinoamericanas, se delineó una política turística desde el Departamento de Turismo creado en 1929, conformando una primera burocracia del sector. Lo que nos muestra la etapa de 1929 a 1960, es que su desarrollo dependió del interés que los distintos gobiernos mostraron por el turismo, pero en especial la manera en la cual entendieron dicha actividad. Si en una primera etapa con el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, el turismo se lo entendió como una actividad económica, generadora de fuentes de ingresos para el país, durante el Frente Popular el turismo tuvo una dimensión más social, con una fuerte inyección de recursos para el mejoramiento de sitios turísticos y programas de turismo social. Sin embargo, el periodo que va entre 1942 y 1947, periodo marcado por la DIC, la inyección de recursos estuvo dirigida a alimentar una creciente burocracia que llegó a

absorber más del 90% de los recursos invertidos, constatación que refuerza las investigaciones que han señalado el importante crecimiento que tuvo la burocracia durante los gobiernos radicales.

Fue a partir de 1960, con la creación de la DITUR, que hay un esfuerzo consciente de formar una burocracia más técnica y perfilada en aumentar sus competencias y ámbito de acción, integrando una serie de competencias y reglamentaciones que hasta el momento se veían como dispersas. Esta década estuvo marcada por la inserción del turismo en una visión más vinculada con lo territorial y acorde con una mayor planificación de las políticas públicas, destacándose en este sentido la creación en 1969 de los comités regiones de turismo y en 1970 la publicación del *Plan Nacional de Desarrollo Turístico*.

En términos presupuestarios a partir de la década de 1960, se observa una progresiva disminución del gasto en burocracia y un aumento en inversión pública y programas. De hecho, durante la Unidad Popular la inversión en programas sociales, como la construcción de balnearios populares y el turismo juvenil, hicieron retroceder el gasto en burocracia a un 17% del total de recursos de la DITUR. En síntesis, no parece ser coincidencia de que la época en que hubo serias intenciones de promover la política social del turismo, haya sido el momento en donde la relación entre burocracia e inversión pública se modificara positivamente hacia esta última. De esta forma, durante el Frente Popular (1938-1942) del total del presupuesto del Departamento de Turismo solo cerca de un 2% en promedio se destinó a pagar las remuneraciones de sus funcionarios, mientras que durante la Unidad Popular (1970-1973) no más allá del 17% en promedio se destinó a ese objeto (gráfica 6).

Gráfica n°6: porcentaje presupuesto en inversión y burocracia: 1929-1973*



Fuente: Leyes de presupuesto 1929-1973. *En 1957 existe una inversión de \$25.000.000 para la construcción de un hotel en Frutillar.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

PERIÓDICOS Y REVISTAS

- En Viaje, Santiago.
- La Nación, Santiago

DOCUMENTACIÓN

- ALESSANDRI, J., (1960). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- ALESSANDRI, J. (1962). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- ALESSANDRI, J. (1963). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- ALESSANDRI, J. (1964). *Mensaje de su Excelencia el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez*, Santiago, Imprenta Fiscal.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1928, 1932). *Diario de Sesiones*.
- REPÚBLICA DE CHILE (1930). *Ley de Presupuesto de 1930*, Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1931). *Ley de Presupuesto de 1931*,

- Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1933). *Ley de Presupuesto de 1933*, Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1942). *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la administración pública de Chile*, Santiago: Imprenta La Nación.
- REPÚBLICA DE CHILE (1947). *Ley de Presupuestos de entradas y gastos ordinarios de la administración pública de Chile*. Santiago: Imprenta La Nación.
- REPÚBLICA DE CHILE (1969). *Ley 17.169*, Santiago: República de Chile.
- REPÚBLICA DE CHILE (1972). *Ley de Presupuesto*, Santiago: República de Chile.
- RÍOS, J. A. (1943). *Mensaje de S. E el Presidente de la República don Juan Antonio Ríos*. Santiago de Chile: Imprenta Fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, J. P. (1988). *Políticas sociales y desarrollo. Chile: 1924-1984*, Santiago: Cieplan.
- IBÁÑEZ, A. (2003). *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile, 1924-1960*. Santiago: Biblioteca Americana.
- DIC (1941). *Informaciones de Chile. Órgano oficial de la Dirección General de Informaciones y Extensión Cultural*, Santiago: Imprenta Zig-Zag.
- BARRÍA, D. (2016). “Representaciones en torno a los empleados públicos en Chile, 1880-1920”, *Revista de Historia y Geografía* 35 (Santiago): 63 - 83
- BARRÍA, D. (2018). “Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas?”, *Historia* 51 (Santiago): 317-338.
- BOOTH, R. (2008), “Turismo y representación del paisaje. La invención del sur de Chile en la mirada de la Guía del Veraneante (1932-1962)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, (París)

- <http://nuevomundo.revues.org/index25052.htm>.
- BOOTH, R. (2014), “Turismo, panamericanismo e ingeniería civil: la construcción del camino escénico entre Viña del Mar y Concón (1917-1931)”, *Historia* N°47 (Santiago), 277-311.
- BOOTH, R. y LAVÍN, C. (2013), “Un hotel para contener el sur”, *ARQ*, N°83 (Santiago), 56-61.
- CORTÉS, M. (2014). *Turismo y arquitectura moderna en Chile*. Santiago: Arq Ediciones.
- DITUR (1970). *Plan Nacional de Desarrollo Turístico*, Santiago: Dirección de Turismo.
- GALENO-IBACETA, C. (2013). “Turismo y arquitectura moderna en el reconocimiento de los territorios desérticos del Norte de Chile: el Consorcio Hotelero Nacional y Honsa”, *AS*, N°44 (Santiago), 92-105.
- GARCÍA, M y VALDIVIA I. (2012). “La empresa de Ferrocarriles del Estado de Chile y el despertar del turismo nacional: rutas y paisajes”, *Revista Estudios Hemisféricos y Sociales (Viña del Mar)*: 1-14.
- MARTÍNEZ, P. (2014). “La construcción social de los territorios turísticos. El caso de Pucón en la región de la Araucanía, Chile”, *Rev. Geo. Sur* 5 (7) (Concepción), 63-76.
- OYARZÚN, D. (1937). “El turismo y sus problemas”, *En Viaje* 47 (Santiago): 47-54.
- PERRY, D. (1944). “Los campamentos y los veraneos populares”, *En Viaje* 123 (Santiago): 114-115.
- ROJAS, J. (2018). “Los funcionarios comunistas en el gobierno de González Videla, 1946-1947”, *Cuadernos de Historia* 49 (Santiago): 125-173.
- SILVA, B. (2018). “La espacialidad y el paisaje en las representaciones nacionales durante el Frente Popular chileno, 1938-1941”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 1 (Santiago): 129-153.
- URZÚA, G. (1970). *Evolución de la administración pública chilena (1818-1968)*, Santiago, Editorial Jurídica.
- URZÚA, C. (2017). “La imagen turística de la Provincia de

- Aconcagua. Una mirada histórica desde la Revista “En Viaje”, 1933-1973”, *Historia* 396, N°2 (Viña del Mar), 563-595.
- YÁÑEZ, J. C. (2016). “Trabajo y políticas culturales sobre el tiempo libre: Santiago de Chile, década de 1930”, *Historia* 2 (Santiago): 595-629.
- YÁÑEZ, J. C. (2021). “El turismo y los inicios de una industria en Chile (1910-1950)”, *ALHE* 3 (Ciudad de México): 1-21.
- YÁÑEZ, J. C. (2022). “La Municipalidad de Viña del Mar y el Fomento del Turismo”, *Notas Históricas y Geográficas* 28 (Valparaíso): 71-91.

NOTAS

¹El presente artículo forma parte del proyecto FONDECYT de Iniciación N°11190167 titulado “Los trabajadores se toman un descanso. Las políticas de promoción del tiempo libre y el turismo social en Chile: 1927-1973”.

Fecha de recepción: 15 de marzo 2022

Fecha de aceptación: 30 de marzo 2022

Versión Final: 5 de abril 2022



Martín Arboleda

Gobernar la utopía.

Sobre planificación y el poder popular

Argentina, Caja Negra Editora,

colección: futuros próximos, 2021, 216 páginas

ISBN: 978-987-1622-98-6

José Rojo¹

Economista, Université de Montpellier



El debate entre planificación y mercado fue quizás la problemática teórica y práctica más importante para la economía del siglo XX. El auge y caída de la Unión Soviética pareció haber dado la razón al liberalismo de mercado, acusando de imposible una eficiente planificación centralizada y agotando las posibilidades de un Estado que tenga un papel relevante en la actividad económica. Sin embargo, ¿cuán importante continúa siendo la planificación en el siglo XXI? El

auge de las megacorporaciones como Google, Amazon y Walmart requirió de esquemas estratégicos públicos y privados tan metódicos que incluso son comparables con los planes de la Unión Soviética. La planificación pareciera haber quedado relegada de la esfera pública, siendo invisibilizada por la autorregulación del mercado. No obstante, nuestro mundo aún planifica. Es a este debate al que apela el sugerente libro *Gobernar la utopía. Sobre la planificación y el poder popular*, autoría de Martín Arboleda. En esta obra, el autor profundiza en la evolución de la planificación y acerca de su resurgimiento en el debate contemporáneo y se hace cargo de ciertas

¹ joseignrojo@gmail.com

críticas que pueden ser planteadas a los modelos de planificación. Para ello, Arboleda esboza un interesante trabajo interdisciplinario donde aborda la discusión política y económica acerca de la planificación, pero sin dejar de lado debates filosóficos y antropológicos que sin duda enriquecen la perspectiva planteada por el autor.

El libro comienza con un capítulo introductorio titulado *Trayectorias de una idea radical*. Parte su reflexión teniendo en mente la revuelta social en Chile, octubre de 2019, y la pandemia que comenzó a azotar al país, marzo de 2020. Hace memoria de estos hechos porque significan algo más allá de la crisis institucional y política que pueden constituir; ambos escenarios propiciaron ambientes de cooperación y cuidado. Sin embargo, Arboleda piensa también que estos ambientes finalmente merman frente al orden liberal, por lo que el desafío es justamente romper esa inercia y normalizar la cooperación y el cuidado en función de imaginar un futuro diferente, desbaratar lo que Mark Fisher llamó *realismo capitalista*. Es aquí donde surge la planificación: Arboleda considera que una forma de romper dicha inercia es planificando la cooperación y el cuidado, institucionalizándolas, volviéndolas parte de la planificación del Estado.

El autor considera que cualquier política reactiva es insuficiente. Se necesita una política proactiva que vaya de la mano de un control democrático de las instituciones. Para Arboleda, la supercomputación, la robótica y la conectividad logística son herramientas que apuntan en esa dirección, permitiendo finalmente un futuro socialista post escasez.

Arboleda continúa describiendo algunos elementos de la planificación: en primer lugar, la planificación no solamente está orientada hacia el futuro, sino que despliega los instrumentos para realizar dicho futuro; luego, no solamente aspira a conducir sectores individuales de la economía, sino que se orienta al proceso general de reproducción socioeconómica a partir de trayectorias de desarrollo fijadas democráticamente. El autor sostiene que esta democracia radical demuestra que hay algo de subversivo dentro de la planificación, un potencial emancipador. Esta es una premisa

crucial del ensayo, recuperar la concepción de la planificación como algo subversivo, como una estrategia capaz de desmontar a la economía capitalista.

El segundo capítulo, *Planificación democrática y la forma del Estado*, aborda los avances tecnológicos y de su posible uso en el diseño e implementación de la planificación en favor de la abundancia material, el tiempo libre y el autogobierno ciudadano. Sin embargo, señala Arboleda, no debemos ser ingenuamente optimistas. La experiencia histórica demuestra que no es suficiente con la mera apropiación de las tecnologías capitalistas, se requiere además de una activación política de las masas populares y de un andamiaje institucional capaz de transformar cuestiones valorativas en instrumentos técnicos de intervención. Queda de manifiesto entonces, que para el autor la planificación no trata solamente de una asignación óptima de los recursos. La planificación debe llegar más allá, sentando las bases de una participación democrática, que transforme las necesidades y los valores de las masas en un plan, en una política de Estado.

El autor repasa el debate del cálculo socialista que se dio entre economistas durante las décadas de 1920 y 1930, donde Friedrich Hayek y Ludwig von Mises señalaban que el socialismo era un proyecto destinado al fracaso porque requería de la gestión de información en volúmenes tan gigantescos que no podría ser eficiente desde una administración centralizada. Arboleda no está de acuerdo con ellos. Desde finales del siglo XX ya comenzaba el auge de la computación y hoy es más que plausible pensar que las computadoras se pueden encargar de tal recolección y transmisión de información fidedigna en tiempo real, lo cual facilita la planificación centralizada y la toma de decisiones. Para el cientista político, los algoritmos y el aprendizaje maquínico le han dado un segundo aire a la izquierda socialista. Arboleda recuerda el célebre proyecto de Salvador Allende *Synco*, una iniciativa de computación que mezclaba las tecnologías de la cibernética con las telecomunicaciones para construir un sistema de regulación de la economía nacional, al cual considera no solo como una herramienta de asignación óptima, sino como un

medio para la realización de democracia económica, autogobierno obrero y justicia territorial.

Arboleda considera entonces que los movimientos locales no son un desperdicio de tiempo, como lo plantearon otros pensadores ligados a la superación del capitalismo mediante soluciones tecnológicas, como Nick Srnicek y Alex Williams. Por el contrario, el autor los considera cruciales, pero también se reconoce que se requiere de una base tecnológica que permita su conexión, de mecanismos técnicos de coordinación y deliberación capaces de volver eficaces las interacciones entre organizaciones y gobierno.

Pero ¿es posible planificación y mercado? Esta es la pregunta del tercer capítulo *La relación entre mercado y plan*. El autor polemiza en torno al socialismo de mercado. Al respecto, piensa que un socialismo de mercado podría no ser más que un capitalismo sin capitalistas si se mantienen las lógicas de competencia donde el interés privado es lo que prevalece, expulsando la posibilidad de una planificación racional y eficiente. Defiende aquí las ideas esbozadas por otros autores acerca de una planificación basada en algoritmos y otras formas matemáticas de asignación de recursos. Sin embargo, el autor hace una precisión importante: asimila que es necesario un proceso democrático acerca de las decisiones de producción y reconoce que la inestabilidad de los deseos y preferencias es un obstáculo para cualquier modelo de planificación centralizada incluso con la consulta democrática; que el planificador decida qué producir y consumir no deja de ser opresivo.

Así, el socialismo de mercado no constituiría solamente un debate de asignación de recursos. En efecto, ningún modelo económico es solamente una cuestión de asignación óptima. De lo que aquí se trata, dice el autor, es que estamos frente a una cuestión estética acerca del despliegue de potencialidades de los seres humanos, de afectos y de pasiones.

Es aquí donde Arboleda comienza a describir su propuesta, la de un socialismo democrático. En su perspectiva, el mercado puede ser un asignador de recursos en una sociedad, específicamente como asignador de ciertos bienes y servicios. En cuanto al mercado de

capitales, Arboleda prefiere restringirlo a ciertas cuestiones muy específicas. El autor no ve entonces un problema inherente en el mercado, sino que la disyuntiva comienza cuando el mercado juega un rol preponderante en la asignación y en el despliegue de la vida humana. Si el mercado no es capaz de garantizar dicho despliegue de las facultades humanas, ha fallado como sistema. Es aquí donde el autor refuerza su posición en favor de una planificación centralizada que incorpore en ella la planificación de los mercados, no oponiéndolos como cuestiones mutuamente excluyentes.

Planificación más allá del crecimiento infinito y del trabajo asalariado, cuarto capítulo de la obra, el académico critica las dos nociones que se mencionan en el título del apartado, a saber, el crecimiento y el trabajo asalariado. Arboleda parte de la base de que el trabajo es una categoría de la sociedad moderna, un concepto relativamente nuevo en la historia de la humanidad. La liberación del proletariado no tiene que ver solamente con el cese de la explotación, sentencia el autor, sino que consiste en la abolición del trabajo y la suplantación por formas más avanzadas de la actividad productiva humana, encontrar una nueva forma de organización social que permita la satisfacción de las personas. Luego, critica las formas históricas que han adquirido las revoluciones capitalistas con tal de producir saltos enormes en las dimensiones de la producción, y, por ende, del crecimiento económico.

Para Arboleda, ninguna de las principales teorías políticas y económicas se han hecho cargo de estas flaquezas del capitalismo. Si bien el decrecimiento podría considerarse como una alternativa sistemática a esta cuestión, al ser planteada de manera negativa -contra el crecimiento-, carece de la potencia necesaria para subvertir el orden capitalista. El autor propone que cualquier teoría que quiera subvertir el orden establecido debe poner en el centro de su estrategia la activación de formas específicas del deseo, cuestión que el decrecimiento en su esencia semántica negativa no es capaz de lograr.

No se trata, según Arboleda, de estar contra el crecimiento, sino que de cómo logramos un diálogo para concretar un crecimiento

controlado capaz de satisfacer las necesidades humanas y de preservar los ecosistemas. Esta cuestión es de orden imperativo frente al posicionamiento del ser humano como la principal fuerza geológica en el planeta que supera cualquier límite geográfico, ecológico y biofísico. En esta línea, Arboleda valora las iniciativas comunitarias y a escala municipal que permiten la construcción de una alternativa socioeconómica diferente. Lo que propone en definitiva el autor es un paso no meramente hacia lo público, sino que hacia lo comunitario. Valora también las iniciativas de renta básica universal, como aquello que puede dotar de independencia y empoderamiento a las comunidades.

La quinta sección del libro se titula *Planificación para el conflicto y el problema de la temporalidad*. Arboleda rechaza la visión que otrora tuvo la Unión Soviética -y que fue también el error de Lenin- de que la revolución consiste en una serie de etapas, culminado en una sociedad nueva. A juicio del autor, en la revolución más que etapas hay una amalgama, un entrecruzamiento de temporalidades. Sostiene que la complejidad de los programas revolucionarios radica en la visión quizá plausible que sostienen para el largo plazo contra el cómo actuar en el corto plazo garantizando las condiciones técnicas, de legitimidad y de paz social que permitan la sostenibilidad del plan. Así, al pensar la planificación damos cuenta de una superposición de temporalidades donde se mezclan elementos modernos y premodernos, estatales y extraestatales, liberales y socialistas. Arboleda dice que el problema de la transición es entonces el de integrar el corto plazo como un fundamento más del largo plazo.

El autor piensa que es vital que los procesos revolucionarios se fortalezcan frente a posibles boicots. Aquí vuelve al gobierno de la UP en Chile y las medidas de desestabilización y desabastecimiento que se realizaron en su contra. Si bien, se reconoce que la UP tomó medidas como las Juntas de Abastecimiento y Precios, estas fueron reactivas. De lo que se trata es que se planifiquen medidas preventivas frente a eventuales boicots por parte de los detractores.

Otro elemento de las temporalidades, que Arboleda discute, es

respecto a la sostenibilidad ambiental de largo plazo. Es necesario planificar frente a un escenario en el cual si seguimos produciendo al mismo ritmo nos enfrentaremos a catástrofes ambientales, por eso tenemos que transitar hacia una economía posdesarrollista que reoriente la producción hacia economías y estilos de vida democráticamente regulados.

Arboleda cierra este apartado con una clara síntesis: “El problema acerca de las distintas temporalidades que componen una transición es, en conclusión, una pregunta política acerca de su viabilidad material en el mediano y largo plazo”. No es posible un cambio radical sin la correcta evaluación del presente y de las materialidades que este ofrece para el despliegue de la utopía deseada.

Las escalas de planificación, sexto capítulo del libro, el autor considera que una política de escala debe permitir comprender la interdependencia entre los distintos niveles de la realidad social sin establecer un orden de prioridades entre ellos. En este sentido, la planificación democrática debe pensar instrumentos de intervención bajo esquemas horizontales, descentralizados y diversificados. En definitiva, es imperante aplicar en todas las escalas de la planificación la capacidad de controlar democráticamente el plan tanto en diseño como en ejecución. Esto se opone a la visión de una planificación centralizada, y es justamente aquí donde Arboleda se diferencia respecto de las vivencias planificadoras de los socialismos reales.

En cuanto a aplicaciones de la escalabilidad, el autor habla de la tecnología en el estricto sentido de que su escalamiento tiene que estar acorde con las condiciones locales de los territorios donde se aplican soluciones tecnológicas. Aquello con el fin de que sean realmente las comunidades quienes hagan uso y se apropien socialmente de los artefactos técnicos y verifiquen sus resultados con tal de poder volver a aplicarlas.

Arboleda menciona a las comunidades y su planificación insurgente fruto de largo tiempo excluidas de las instancias formales de participación, generando una participación efectiva y vinculante bajo la planificación democrática. También, pone en relieve el rol de las municipalidades como sitios estratégicos para el levantamiento

de una política transformadora y prefigurativa que democratice el poder y que sea capaz de salir de los límites de la ciudad escalando hacia arriba de la jerarquía tradicional del orden estatal subvirtiendo a su vez el orden liberal.

Arboleda continúa su análisis centrándose en los ambientes universitarios. *Política del conocimiento en la universidad del capitalismo tardío* es un esfuerzo por comprender la evolución no solo académica del pensamiento acerca de la planificación, tanto como sus entornos estudiantiles y psíquicos. Es por esto último que el autor retoma nuevamente el concepto de *realismo capitalista* para contrastarlo con las tesis de autores como Karl Popper, Jürgen Habermas y Francis Fukuyama quienes efectivamente plantean serias críticas al orden liberal y sus instituciones, pero que a su vez consideran insensato tratar de subvertirlas y aspirar a sistemas socioeconómicos diferentes, es decir, piensan que realmente “*There is no alternative*”, como dijo Margaret Thatcher.

Prosigue una crítica en específico a la planificación urbana en los ámbitos académicos, donde Arboleda concibe que los programas de las universidades hablan de planificación urbana sin estar refiriéndose realmente a la planificación. El hecho más llamativo de esto es que la planificación asigna *ex ante*, pero este elemento no se encuentra considerado en la planificación urbana que realmente asigna *ex post*. De este modo, hay un quiebre entre planificación económica y planificación urbana que no podemos resolver a menos que cambiemos la perspectiva académica de la planificación urbana.

El autor considera que la universidad no tiene la capacidad para ofrecer los insumos necesarios para realizar efectivas intervenciones de manera que estas sean masivas, plurales y transformadoras. La propuesta de Arboleda es salir de la universidad, e incluso salir de lo local: avanzar hacia la construcción de un internacionalismo de la planificación.

En el octavo y último capítulo, *Hacia una internacionalización de la planificación*, Arboleda comienza con una síntesis interesante: “*La planificación surge como un mecanismo que busca dar forma a las visiones de mundo que emanan de la ciudadanía movilizada en movimientos de masas, transformándolas en protocolos e instrumentos de*

intervención que puedan regular de manera concreta la vida colectiva”.

Teniendo esto en cuenta, el autor propone dar paso a comunidades de planificación heterogéneas que combinen distintos saberes y destinatarios. Para el autor, esto es algo que ya está comenzando, los ejemplos del *Green New Deal*, los modelos de *Community Wealth* o un modelo de Sistema Nacional Integrado de Cuidados son iniciativas que demuestra la conciencia planetaria a proliferar la igualdad y la democratización socioeconómica.

Para Arboleda, frente a las problemáticas del siglo XXI deben prevalecer soluciones globales. Pensar simplemente una planificación nacional es ingenuo y no permitirá superar los desafíos que se le han presentado a la humanidad. Si bien es necesario que la planificación opere en diferentes escalas, es también necesaria la planificación articulada a escala mundial.

El libro de Arboleda es una investigación que reabre el debate de la planificación. El autor no se contenta simplemente con una posición revisionista, sino que también desarrolla un contrapunto por las enriquecedoras experiencias del siglo XX y XXI, dando cuenta de fracasos y éxitos de las diversas estrategias de planificación. Sin duda, este libro es una útil herramienta para delinear el presente. Si bien lo que plantea Arboleda aún continúa en el plano teórico, este libro constituye un sustento interesante para organizaciones sociales, instituciones públicas y gobiernos para una efectiva crítica de cómo articulan sus procesos de planificación y de redes estratégicas.

Finalmente, la importancia de la obra también responde a su presente. Chile hoy está viviendo un proceso de cambio histórico que sentará las bases de la política social y económica del país por un largo tiempo. Hoy es momento de definiciones trascendentales para las cuales es imperante pensar *ex ante* al momento de diseñar la utopía que debe planificarse. No cabe cuestionamiento alguno de que el libro de Arboleda es una interesante guía para el Chile del futuro, el cual podría decantar en una sociedad planificada de manera inteligente aprovechando las diversas herramientas técnicas que dispone en el presente y una visión que contemple la multiplicidad de escalas de nuestra sociedad planetaria, preservando y cuidando tanto la vida humana como la no-humana.

Normas de Edición para los Colaboradores

La Revista Perfiles Económicos es una publicación semestral (julio-diciembre) de la Escuela de Ingeniería Comercial de la Universidad de Valparaíso, que tiene como propósito dar a conocer los avances de la investigación económica en sus diferentes perspectivas. La publicación incluye los problemas teóricos, metodológicos y analíticos de áreas tan relevantes como: pensamiento económico, historia económica, finanzas, innovación, política económica, medio ambiente, desarrollo sustentable, globalización económica y regionalización. El ámbito geográfico de sus artículos lo constituyen, preferentemente, la realidad de Iberoamérica, así como aquellas áreas, más amplias, que se vinculan con la anterior.

Perfiles Económicos publicará artículos originales, resultados de investigación cuantitativa y cualitativa. Además, contará con una sección de notas de investigación destinada a difundir avances de investigación (tesis de maestría, doctorado y proyectos de investigación en curso). Finalmente ofrecerá un espacio para reseñas bibliográficas, de textos que se hayan publicado los últimos tres años con respecto al número más reciente de Perfiles Económicos. Las reseñas pueden ser de un título o un conjunto de hasta 3 títulos que desarrollen un problema de interés común.

Todas las secciones aceptan colaboraciones en español, portugués e inglés.

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al correo electrónico perfiles.economicos@uv.cl, en formato Word (.doc) u Open Office (.odt), el cual se compromete a hacer acuse de recibo del manuscrito original al autor en un plazo inferior a 10 días.

Todos los artículos originales serán revisados en una primera instancia por el comité editor, para evaluar si se ajusta a la línea editorial y a las normas de edición solicitadas. Esta revisión procurará discernir la originalidad, relevancia e interés científico del artículo, para decidir su paso o no a revisión externa. De ser positiva la decisión pasarán, al menos, por una doble evaluación externa anónima, en la que se preservará el anonimato del autor. Ello será notificado al autor en un plazo inferior a 60 días a partir del acuse de su recepción.

La revisión por pares con el formato doblemente ciego no implica compromiso alguno de aceptación. Únicamente luego de haber recibido los informes solicitados Perfiles Económicos decidirá sobre el artículo. Los especialistas tendrán ocho semanas para revisar los manuscritos.

Después de la evaluación completa del manuscrito, los autores recibirán, a través del Comité Editor, comentarios de forma anónima elaborados por los especialistas. Si los comentarios son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere las sugerencias, observaciones y dudas propuestas en las revisiones. Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas. Si los comentarios son, mayormente, favorables, pero al mismo tiempo varias revisiones y cambios son sugeridos, el manuscrito será aceptado condicionalmente, solicitando que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado. En cualquiera de los dos casos, el plazo para realizar esta revisión es de cuatro semanas. Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito, éste será enviado a por lo menos uno de los especialistas anónimos originales. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. En este caso, el proceso de revisión también es realizado de forma anónima. Si

las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, será aceptado para publicación. Esta segunda revisión no será desarrollada en más de dos semanas.

Los autores deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones de presentación, cuyo incumplimiento será causa suficiente para la devolución del trabajo:

1) Los originales irán precedidos de una hoja en la que figure el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), su dirección electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.

2) Cada artículo deberá ir precedido de un resumen en español, portugués y un abstract en inglés, y cada uno no deberá exceder las 200 palabras.

3) La extensión de los artículos no superará las 12000 palabras, tamaño A4 con tipo de letra Times New Roman 12 puntos a espacio simple (incluidos cuadros, gráficos, mapas, notas y bibliografía). Las colaboraciones destinadas a las secciones “Notas de investigación” cumplirán los mismos requisitos, mientras que las correspondientes a “Reseñas bibliográficas” no deberán exceder de 1800 palabras cuando se trate de título único y 4000 palabras cuando se refiera a un conjunto de tres títulos.

4) Las notas se ubicarán al final del artículo y precediendo a la Bibliografía.

5) Las referencias bibliográficas irán al final del trabajo bajo el epígrafe Bibliografía, ordenadas alfabéticamente por autores y siguiendo siempre el siguiente orden: apellido (en mayúscula), nombre (en minúscula) del autor, año de publicación, (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) o del libro (en cursiva), lugar de la publicación y editorial (en caso de libro), volumen y número de la revista. Sólo se incluirán en la bibliografía obras y autores citados en el texto.

6) Si el trabajo contiene un amplio número de referencias a documentación de archivo, material estadístico o fuentes documentales, estas deberán aparecer tras las referencias bibliográficas bajo el título Fuentes.

7) Las referencias en el texto irán a continuación de la cita, indicando entre paréntesis autor, año y página (Ejemplo: North, 1990: 56), y en caso de varias obras de ese autor se las distinguirá con a, b, c, etc. Si se trata de fuentes editas (prensa, revistas, repertorios documentales publicados por archivos, etc.) se ajustan a la normativa ya conocida. (Ejemplo de referencia de prensa: “El Mercurio”, Santiago, Junio 7 de 1970). Si se trata de fuentes inéditas organizadas en instituciones públicas se indicará en primer lugar el nombre de la institución, y a continuación el fondo consultado, cajas y /o carpetas y la numeración o fojas del documento si corresponde. En los casos de papelería de instituciones privadas o públicas que no se encuentre organizada se buscarán las formas que permitan la identificación del documento (Ejemplo: Archivo Nacional de Chile, en adelante ANCH, Fondo Ministerio de Fomento, carpeta 132, agosto de 1894.) En síntesis, las referencias de fuentes inéditas se presentarán de la forma más adecuada para identificar el documento.

8) Las citas textuales, si exceden de tres líneas irán con sangría a ambos lados. En dichas citas los intercalados que introduzca el autor del trabajo deberán ir entre corchetes, para distinguirlos claramente del texto citado.

9) Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente, tener un breve título que los identifique e indicación clara de sus fuentes, en ambos casos estando fuera de la imagen.

10) Cualquiera otra situación que no esté considerada será resuelta por el comité editor de la Revista Perfiles Económicos.