

vooces

en el Fénix

TIERRA DE ABUNDANCIA

TRAS LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS, LAS ECONOMÍAS REGIONALES SE ENCUENTRAN ANTE UN DILEMA CENTRAL: MANTENER UN MODELO PRODUCTIVO QUE TIENE COMO NORTE LA EXPORTACIÓN DE MATERIAS PRIMAS Y QUE BENEFICIA AL CAPITAL CONCENTRADO O AVANZAR EN LA CREACIÓN DE UN MODELO DE NUEVO TIPO QUE PONGA EN ESCENA A LAS COOPERATIVAS, EMPRESAS RECUPERADAS, AGRICULTURAS FAMILIARES Y LA POBLACIÓN LOCAL. EL MODELO DE DESARROLLO EN DEBATE.

sumario

n°28

septiembre

2013

editorial

DESARROLLO DE
LAS ECONOMÍAS
REGIONALES:
UN DESAFÍO

Abraham Leonardo Gak

NUEVOS CONTEXTOS, NUEVAS DENOMINACIONES. APORTES DE ROBERT CASTEL PARA MIRAR LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL CENTRADA EN EL TRABAJO Y EL TRABAJADOR. P. Rosa, M.P. Toscani e I. García 06
ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL TERRITORIO DE RÍO NEGRO. EXPERIENCIAS, TRAYECTORIAS, PRÁCTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. G. Landriscini 14
RÍO NEGRO: SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. P. Tagliani 24
EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA EN EL NORTE DE CÓRDOBA. TRANSFORMACIONES PRODUCTIVAS, NATURALES Y SOCIALES. G. Soto 32
TERRITORIO Y TRABAJO. DESAFÍOS Y PROGRESOS EN EL PERÍODO ACTUAL. D. Lan 40
¿DESTERRITORIALIZACIÓN O RETERRITORIALIZACIÓN DEL INTERIOR PAMPEANO? H. Arrillaga y G. Busso 46
NECESIDAD DE UNA NORMATIVA INTEGRAL PARA LA RECUPERACIÓN DE EMPRESAS. UN ANÁLISIS RESPECTO DE LA OPERATIVIDAD DE LA NUEVA LEY DE QUIEBRAS. M. Amodio 56
COPARTICIPACIÓN FEDERAL, UN TEMA PENDIENTE. M. Paz 66
AGRICULTURA FAMILIAR Y EL ROL DEL ESTADO: ORGANIZARSE PARA CRECER, DESARROLLARSE PARA TRANSFORMAR LA REALIDAD. J. Catalano y L. Mosse 72
EL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. A. Gandulfo 82
INSTRUMENTOS COOPERATIVOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL. C. Basañes 92
TENSIONES Y DILEMAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO. A. Filadoro 100

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan

Subsecretario General

Walter Berardo

Secretario Académico

José Luis Franza

Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Cristobal Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Roberto Darío Pons
Mayra Daniela Trujanovich

SUPLENTES

Rubén Antonio Arena
Álvaro Javier Iriarte
Daniel González
Jaime José Korenblum
Juan Carlos Jaite

Claustro de Estudiantes

TITULARES

Juan Manuel Oro
Natalia Indelicato
Ailen Cristina Risso
Bruno Razzari Brion

SUPLENTES

Julián Gabriel Leone
César Agüero
María Laura Fernández
Schwanek
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix
es una publicación
del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de
la propiedad
intelectual en
trámite.



Los artículos
firmados expresan
las opiniones
de los autores
y no reflejan
necesariamente
la opinión del
Plan Fénix ni de
la Universidad de
Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta

Alejandro Rofman
Federico Schuster

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Alejandro Rofman

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández
Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino
Erica Sermukslis
Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa
de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL

Mariana Martínez

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com



DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES: UN DESAFÍO

La relación ente el Estado y el sector privado fue históricamente compleja, y lo sigue siendo. Esta complejidad se trasladada a todos los ámbitos, y por lo tanto, las economías regionales no quedan exentas de la disputa por la apropiación de la rentabilidad de la producción.

A mediados de la década de los '70 del siglo pasado nuestra economía comenzó un proceso de reprimerización, profundizado en la década de los '90 y caracterizado por una fuerte disminución de valor agregado en nuestras producciones exportables, lo que afectó de manera muy negativa la economía de las distintas regiones de nuestro país, provocando numerosas inequidades. Este modelo se concentró en favorecer al capital financiero y a los intereses vinculados a empresas transnacionales, redundando, entre otros aspectos, en una concentración de la tierra en pocas manos, y muchas de ellas extranjeras.

Variados son los elementos que quedaron como testimonio de este proceso. Entre ellos, y por entender que indican dos de los principales problemas que actualmente aquejan a las economías regionales, destacamos la incorporación de las nuevas tecnologías y herramientas de producción agraria (con su consecuente expulsión de mano de obra "del campo a la ciudad") y la vulneración de los derechos de los pueblos originarios (fruto de la expansión de la frontera agraria que los va empujando, al igual que al resto de los campesinos, minifundistas y chacareros –factores esenciales para la producción agroalimentaria de la población–, a zonas menos productivas).

Esta realidad no puede ser paliada sólo con una oferta de nuevos servicios. Un principio de solución lo encontraremos en la instalación de nuevas industrias que requieran a esa mano de obra desplazada del campo y que vuelva a otorgarles valor agregado

a las producciones locales y regionales. La generación desde el Estado de una importante oferta de capacitación del personal requerido, a la vez que una política de promoción que produzca una radicación importante de empresas, asoma como una necesidad de urgente atención.

Como se desprende de lo anterior, revertir este escenario implica una planificación de mediano y largo plazo, sin mengua de resolver candentes problemas inmediatos. Una vez más, es responsabilidad del Estado, en sus distintas dimensiones (nacional, provincial, municipal), ordenar la actividad económica a través, por ejemplo, de la regulación del uso del suelo, y direccionarla hacia la consolidación de un país federal, con verdadera integración nacional.

También es necesario que el sistema educativo contemple la diversidad regional y esté preparado para dar respuestas acordes con los cambios y necesidades que demandan renovadas intervenciones y de esta manera evitar el éxodo de jóvenes emprendedores hacia los centros urbanos de estudio alejándolos de su ambiente natural. La política de creación de universidades nacionales a lo largo de todo el territorio argentino, centradas en temáticas de una importancia específica en la región, es un primer paso muy auspicioso.

Por último, pero no menos importante, el desarrollo de un vigoroso movimiento cooperativista puede generar, tal como lo hizo en décadas pasadas, un proceso solidario que ha demostrado particular eficacia. La economía social y solidaria también debe tener un rol central. Si bien se la presenta como factor de resistencia a la presencia omnipotente de grupos concentrados que tienen su mirada dirigida a la exportación, es necesario fortalecerla, ya que al mismo tiempo ayuda a garantizar la soberanía alimentaria en base a la agricultura familiar y diversificada.

En resumen, la defensa del medio ambiente, y el uso, regulado en todas sus facetas, del suelo, son los escenarios principales de una disputa que, si se pierde, puede ser letal para un proyecto de desarrollo con equidad.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)



LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS NEOLIBERALES DEJÓ A MILES DE PEQUEÑOS PRODUCTORES DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES DE NUESTRO PAÍS IMPOSIBILITADOS DE CONTINUAR REPRODUCIENDO SUS CONDICIONES MATERIALES. PARA RESOLVER ESTO ES NECESARIO REDEFINIR EL ROL DEL TRABAJADOR Y AVANZAR HACIA UNA ECONOMÍA SOLIDARIA QUE GENERE NUEVAS FORMAS Y CONDICIONES DE TRABAJO.

NUEVOS CONTEXTOS, NUEVAS DENOMINACIONES. APORTES DE ROBERT CASTEL PARA MIRAR LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL CENTRADA EN EL TRABAJO Y EL TRABAJADOR





por **PAULA CECILIA ROSA**

*Doctora en Ciencias Sociales UNGS/IDES. Licenciada en Sociología UBA.
Investigadora Asistente Centro de Estudios Urbanos y Regionales CEUR del CONICET.*

por **MARÍA DE LA PAZ TOSCANI**

Lic. en Trabajo Social UBA. Centro de estudios urbanos y regionales (CEUR)

por **INÉS LILIANA GARCÍA**

*Lic. en Sociología, Especialista en Desarrollo Local y Economía Social, UBA. CPA
Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Conicet*

Robert Castel falleció a principios del presente año. Este sociólogo francés hizo grandes aportes al análisis de la sociedad salarial, el rol del trabajo y del trabajador. Sus aportes han sido ampliamente utilizados por diversas disciplinas para pensar la centralidad del trabajo como el gran integrador de la vida en sociedad. “Cuestión social” fue una expresión lanzada a fines del siglo XIX que remitía a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente. Las transformaciones radicales de la sociedad industrial trajeron aparejados cambios en los modos de vida de los países occidentales. En *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Robert Castel identifica para la década de 1830 la fecha en la cual se comenzó a hablar de la *cuestión social* como tal. Esta era entendida como “[...] una aporía (problemática de difícil solución) fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia”. Como se puede observar, la *cuestión social* se plantea para los márgenes de la vida social pero “pone en cuestión” al conjunto de la sociedad dado que se pregunta por la capacidad de una sociedad para mantener su cohesión. Este planteo surge a partir de las condiciones en las cuales estaban viviendo las poblaciones en el marco de la Revolución Industrial. En este sentido es que Castel sostiene que las principales transformaciones se vincularon con la cuestión del pauperismo y la amenaza al orden político y moral. Siguiendo estas ideas, para Rosanvallon, en *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, la *cuestión social* remitía, hacia finales del siglo XIX, a los cambios acontecidos por la consolidación de la organización social capitalista y la incipiente sociedad industrial. Entre los años cincuenta y setenta el Estado de Bienestar europeo alcanzó su mayor desarrollo, pero llegados a la década del ochenta, con el aumento de la desocupación y las nuevas formas

de pobreza, este entró en crisis. En este escenario se pusieron en tela de juicio los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de derechos sociales a partir del fracaso de la concepción tradicional de derechos para ofrecer un marco para pensar la situación de los *excluidos*. Así hace su ingreso en escena la denominada *nueva cuestión social*. Según Castel, más que estar en presencia de una *nueva cuestión social* se dio una *metamorfosis* de las problemáticas del pasado, es decir que si bien se observan cambios, estos no fueron completamente novedosos. Considera el autor que para entender la *metamorfosis de la cuestión social* es central observar las transformaciones de la relación salarial pues el trabajo era el que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad en disminución de otras características. El derrumbe de la condición salarial tan característica de otras décadas implicó una mutación completa de la relación que se mantenía con el trabajo.

En el contexto de la *nueva cuestión social*, según Rosanvallon, los antiguos mecanismos productores de solidaridad se vieron desintegrados de manera irreversible. La solidaridad se fundaba en la mutualización creciente de los riesgos sociales, el Estado era una especie de sociedad aseguradora que cubría los principales “riesgos” de la existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez). De este modo, se reducían las incertidumbres propias de la vida y se entendía que los riesgos eran igualmente repartidos. Hacia la década de los noventa, se da una separación progresiva del seguro social y de la solidaridad. Se genera un agotamiento de este sistema; se ingresa en una nueva era de lo social y de lo político y se comienza a redefinir las reglas del “vivir juntos”, es decir, el principio mismo de la solidaridad. La noción de riesgo cambió de escala y el concepto central en materia social fue el de precariedad o vulnerabilidad. Para Rosanvallon la *nueva era de lo social* cuenta con un imperativo individualista de la igualdad. De este modo, aparecen nuevas formas de inseguridad social: delincuencia urbana, rupturas familiares, inseguridad económica, etcétera.

La cuestión social argentina

A partir de la década de los setenta el Estado sufre drásticas transformaciones en su estructura. Estas fueron impulsadas por la dictadura militar que generó profundos cambios en su rol como interventor en la cuestión social. A partir de la década de los ochenta se inicia en la Argentina un proceso con nuevas formas de segmentación social. En la década de los noventa, este proceso se agravó y consolidó. Se estuvo en presencia de la degradación de la protección social, de la pérdida de la calidad en la cobertura, la privatización de los servicios y aparecieron las “nuevas caras” de la pobreza. Este es el contexto de la denominada *nueva cuestión social* en nuestro país. Esta implicó

la fragmentación de la integración social, la concentración del ingreso, la consolidación de la pobreza y una política social intervencionista territorial. La década de los noventa se caracterizó por el ascenso de las concepciones neoliberales, el despliegue del capital financiero, la disminución del gasto social, el debilitamiento de las políticas universalistas y la aplicación de políticas focalizadas sobre los “más vulnerables”. Se intentó reducir el peso fiscal del Estado; de este modo, se revisaron las competencias públicas en educación, salud e infraestructura y se promovió la descentralización y la privatización de los servicios públicos. Las políticas sociales de este período se orientaron a la creación de una red mínima de intervenciones sobre

En el caso de las economías regionales, miles de pequeños productores se vieron imposibilitados de continuar con su tradicional modo de obtener su subsistencia y la de su grupo familiar. Las políticas neoliberales aplicadas en los noventa, junto con el proceso de mecanización de la producción, produjeron la concentración de la tierra en manos de medianos y grandes productores.

grupos percibidos como con mayor riesgo en el marco de esta coyuntura; así fue que “la Argentina se enfrentó rápida y casi desprevenida a una nueva ‘cuestión social’; la posibilidad de exclusión de crecientes sectores de su población del trabajo, con la consecuente vulnerabilidad de sus marcos relacionales [...] aquí hubo un nivel relativamente alto de integración social de las mayorías populares a la política por medio de su inserción en el mercado de trabajo y la seguridad social. Pero en menos de dos generaciones esto se está revirtiendo: según relata Inés González Bombal en *La visibilidad pública de las organizaciones de la sociedad civil*, emerge el fenómeno de la ‘nueva pobreza’ y crecen variadas formas de marginalidad”.

En el caso de las economías regionales, miles de pequeños productores se vieron imposibilitados de continuar con su tradicional modo de obtener su subsistencia y la de su grupo familiar. Las políticas neoliberales aplicadas en los noventa, junto con el proceso de mecanización de la producción, produjeron la concentración de la tierra en manos de medianos y grandes productores. Grandes contingentes de pequeños productores dejaron sus puestos de labor para engrosar los grandes cordones urbanos, aumentando aún más su estado marginal respecto de la centralidad socio-productiva, perdiendo sus saberes y el sentido identitario con su comunidad. Cientos de cooperativas rurales desaparecen o se reconvierten en apéndices de una nueva producción en escala, orientadas a usufructuar el boom de las oleaginosas y sus derivados.

Siguiendo a Luciano Andrenacci y Daniela Soldano en su texto *Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino*, los cambios en el funcionamiento, la estructura social y las intervenciones del Estado trajeron modificaciones en los modos de integración y en la política social cuyo centro era la extensión de la protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas. De este modelo se pasa a otro en la cual el centro se sitúa en la lucha contra la pobreza y una red mínima de seguridad del mercado de trabajo. Los autores sostienen que se entró en una nueva etapa de las economías capitalistas y de los modos de integración social.

En el capítulo 7 de la *Metamorfosis de la cuestión social*, en el





recorrido histórico que realiza Castel, queda bien evidenciada la construcción histórica de la sociedad salarial que involucró una relación inusitada entre trabajo e integración, al punto de convertirlo a este último en un elemento primordialmente identitario, más que la familia o la comunidad. El trabajo es el que ubicaba y clasificaba a los individuos dentro de la organización social.

En la actualidad es innegable la centralidad que continúa teniendo el trabajo como organizador de la vida cotidiana y de las relaciones sociales y familiares. El trabajo sigue siendo el gran integrador y regulador. Sin embargo, sería interesante cuestionar su rol aunque sea por algunas líneas. La pregunta sería, especialmente en contextos de precariedad laboral o de falta de trabajo, ¿qué sucede con el que no tiene trabajo? ¿Deberían existir otras modalidades que garanticen su integración? ¿Cuál es el rol que cumplen las políticas sociales en este planteo? ¿Serían necesarias las compensaciones sociales a la falta de integración por el trabajo? ¿Cómo definimos el trabajo? ¿Es el mismo el trabajador actual que el de décadas atrás? ¿Es correcto definirlo del mismo modo o es necesario plantear nuevas categorías o denominaciones?

Estas preguntas cobran relevancia en contextos en los cuales hay sectores sociales que no poseen grandes oportunidades para la obtención de un trabajo de calidad y que no serán incorporados en el futuro inmediato. Por ello, es necesario redefinir el trabajo y su vinculación con la integración.

Lo planteado hasta aquí no es un intento por desacreditar el rol importante del trabajo como tal, lo que nos permitimos en estas líneas es pensar alternativas futuras en cuanto a su preponderancia como determinante de la integración. Coincidimos con Daniel García Delgado en que “no es lo mismo tener o no tener trabajo, que las personas mediante el mismo transforman la realidad y se transforman a sí mismas y que, a la vez, la falta de trabajo genera pérdida de autoestima y valoración. No es sólo un problema de justa distribución, mediante el trabajo estas pueden desarrollar sus potencialidades y su creatividad e iniciativa [...] Mediante el trabajo el hombre se compromete no sólo consigo mismo, sino también con los demás”.



A partir de la década de los ochenta se inicia en la Argentina un proceso con nuevas formas de segmentación social. En la década de los noventa, este proceso se agravó y consolidó. Se estuvo en presencia de la degradación de la protección social, de la pérdida de la calidad en la cobertura, la privatización de los servicios y aparecieron las “nuevas caras” de la pobreza.

¿Cuál es el trabajador de la economía solidaria?

Desde el año 2003 la cuestión del trabajo fue ubicada como estrategia central de las políticas socio-económicas. En este sentido es que desde el Ministerio de Desarrollo Social se ha detectado un impulso dado a la economía social, el asociativismo y la autogestión a partir del fortalecimiento de los microcréditos y subsidios. Asimismo, se han impulsado programas como el “Argentina Trabaja”. De este modo, es innegable que mucho se ha hecho en cuanto a las políticas que competen a esta área, sin embargo, todavía es un camino en construcción que requiere profundizar en ciertas cuestiones. Entre ellas, entendemos que redefinir el rol del trabajador es primordial para evitar la reproducción de viejos estereotipos. Si se piensa que la economía solidaria puede ser ese campo que postule una alternativa frente al capitalismo, debemos reforzar y profundizar el debate en torno al trabajo y al trabajador que allí produce y se reproduce. Es necesario contemplar que las leyes y reglamentaciones vigentes son propias de un sistema de producción capitalista; basado en relaciones de propiedad y explotación que corresponden con la consabida división de clases o, para decirlo de otro modo, con una sociedad vertical jerarquizada. La noción del patrón y empleado se sigue reproduciendo hoy día en el interior de muchas empresas recuperadas y, en parte, no se trata de “falta de adecuación” a los principios cooperativos, sino a la realidad concreta que los obliga a “competir en un mercado” no teniendo el cuerpo legislativo que contempla sus particularidades. La implementación de nuevas relaciones sociales, políticas y económicas requiere de un cambio cultural que otorgue otro sentido, posicionamiento e identidad a quienes trabajan día a día en estas actividades. Muchas veces estos trabajadores y trabajadoras no contemplan las horas volcadas en sus producciones como trabajo. Asimismo, trabajan más horas que las postuladas por la legislación laboral, lo mismo sucede con todo el grupo familiar que participa en colaboración. Mucho de esto se refleja en la experiencia de las empresas recuperadas y cooperativas que luchan día a día para sostener sus emprendimientos a costa de horas de descanso y vínculos familiares.

¿Cómo se conjugan los principios de la solidaridad y equidad con los principios de competitividad y maximización de ganancia? Se trata de una manera de organizar la producción en un sistema dominante que se funda en principios contrarios. Entonces, las leyes de propiedad, de previsión social, de reglamentación y seguridad laboral –junto con las leyes del mercado– atentan permanentemente contra su existencia; no son ni patrones ni empleados y están insertos en un sistema que primero los expulsó de su centralidad y ahora acentúa su vulnerabilidad, en la mayoría de los casos.

Estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta dado que no se puede construir una sociedad diferente si se reproducen o se profundizan las condiciones laborales existentes. Superar el mote de “actividad de subsistencia” que tiene la economía solidaria es posible a través de la revisión –entre otras cuestiones– del rol del trabajador en estas actividades, pues la economía solidaria crea la posibilidad a nuevas formas y condiciones de trabajo.

El cambio cultural para lograr estos objetivos de mayor inclusión no podrá lograrse sin la expectativa de conformación de un “nuevo trabajador”, un trabajador solidario que logre la reproducción de su familia, su comunidad y el medio ambiente pero apostando a un trabajo de calidad. Entendemos que la economía solidaria puede ser una respuesta frente a la “nueva cuestión social”, no obstante apostamos a que esta se consolide y desarrolle creando futuros trabajadores más comprometidos y menos sometidos.



ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL TERRITORIO DE RÍO NEGRO. EXPERIENCIAS, TRAYECTORIAS, PRÁCTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

A PARTIR DE LA CRISIS DE 2001 EMERGIERON EN LA PATAGONIA NORTE MÚLTIPLES INICIATIVAS DE ECONOMÍA SOCIAL QUE AGRUPARON A HOMBRES Y MUJERES AFECTADOS POR EL DESEMPLEO O LA PRECARIEDAD LABORAL, Y QUE LOGRARON GENERAR MODALIDADES DE AUTOPRODUCCIÓN Y SUBSISTENCIA. ESTO FUE POSIBLE TAMBIÉN GRACIAS A LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN, Y DE ASISTENCIA FINANCIERA, TÉCNICA Y COMERCIAL EMANADAS POR LOS DISTINTOS NIVELES DEL ESTADO.



por **GRACIELA LANDRISCINI**

*Profesora Investigadora de la Facultad de Economía y
Administración de la Universidad Nacional del Comahue*

A partir de la crisis de 2001 emergieron en la Patagonia norte múltiples iniciativas de economía social que agruparon a hombres y mujeres afectados por el desempleo o la precariedad laboral, y que lograron generar modalidades de autoproducción y subsistencia. Esto fue posible también gracias a las políticas de promoción e institucionalización, y de asistencia financiera, técnica y comercial emanadas por los distintos niveles del Estado.

Se presentan a continuación referencias de investigación sobre experiencias de economía social y solidaria desarrolladas y en desarrollo en zonas urbanas y rurales de la provincia de Río Negro, guiadas por el objetivo de la organización y la reproducción ampliada de la vida. Ellas permiten efectuar señalamientos sobre los desafíos organizativos que esta modalidad de economía supone, y la incidencia del entorno socio institucional y productivo, las políticas públicas y la gestión gubernamental en su desenvolvimiento. Involucran la cooperación en la producción y distribución de bienes en unidades de subsistencia y capitalizadas surgidas a lo largo del tiempo, producto de iniciativas propias o promovidas desde las políticas públicas, y desde el accionar de organizaciones no gubernamentales de diverso perfil en etapas más recientes. En función de la restricción planteada por el número de páginas disponible, se abordan casos que expresan rasgos particulares de las actividades, comunidades y culturas que han marcado la historia regional.

En la Patagonia norte, en paralelo a la ampliación de la esfera estatal y la privada, emergieron múltiples iniciativas de economía social “de primera generación” en el campo y las ciudades, agrupando productores para el acceso a la tierra y el agua, la construcción de mejoras prediales y de infraestructura de uso público, la comercialización de materias primas, el transporte y la gestión financiera. Junto a ellas, se abrió un abanico diverso de

Puede decirse que el espíritu emprendedor de los pioneros en la agricultura, la industria y los servicios, su experiencia de gestión, el conocimiento acumulado, la disponibilidad de recursos y su capacidad de organización y cooperación, se conjugaron para dar vida a un proceso agrícola innovador, que involucró definiciones públicas y el saber hacer privado y social reflejado en la producción e intercambio.

experiencias urbanas, individuales y colectivas para la producción de bienes básicos, la construcción de viviendas, y la prestación de servicios públicos esenciales, a las que se agregaron las generadas a partir de programas estatales de promoción productiva y de protección ambiental. En tiempos recientes, nuevos movimientos sociales brindan impulso al desarrollo de emprendimientos autogestionados, o producto de políticas públicas, que sostienen la utopía de un desarrollo económico alternativo al del mercado capitalista, y cubren un amplio espectro. Estas experiencias se agrupan bajo la denominación de “iniciativas de economía social, del trabajo, o de economía popular de segunda generación”, en la cual los hombres y mujeres afectados por el desempleo o la precariedad laboral despliegan estrategias de creación de valor y de intercambio para alcanzar sus expectativas medias de calidad de vida. En Río Negro resulta trascendente retomar el legado de algunas iniciativas de economía social gestadas a principios del siglo XX en los valles de los ríos Negro y Colorado por inmigrantes europeos devenidos en regantes y pequeños productores frutícolas, en empacadores y bodegueros; para –a continuación– reconocer la gestión de las cooperativas de consumo, servicios, ahorro y vivienda, y analizar algunas experiencias actuales de economía social, autogestionarias o producto de redes institucionales y políticas activas, en respuesta a la crisis de fin del siglo XX. Es el caso de las cooperativas de

crianceros y artesanas de origen mapuche, desarrolladas en espacios rurales y urbano-rurales caracterizados por la aridez y la gran extensión de la meseta centro sur, hasta el área cordillerana de San Carlos de Bariloche, conformadas como Mercado Asociativo en el marco de la lógica del desarrollo sustentable en lo social y ambiental; las de recuperación de empresas quebradas por los trabajadores organizados en cooperativas de trabajo, y aquellas producto de planes oficiales que promueven el trabajo asociado a partir del microcrédito, la producción de alimentos, la incorporación de tecnologías en línea con la agroecología, el desarrollo del trabajo autogestionado como alternativa y la articulación de organizaciones para el desarrollo local. En su emergencia y desenvolvimiento, cabe considerar el papel de promoción que cumplen el Instituto Nacional de Economía Social, los municipios, el Programa Social Agropecuario, el INTA y el INTI, el Ministerio de Trabajo de la Nación, diversas ONGs, las universidades y los organismos provinciales.

La base teórica y documental para esta elaboración es el resultado de una rigurosa revisión y análisis de extensa cantidad de material bibliográfico referido a las condiciones materiales de desarrollo de los casos expuestos, a los postulados de la Economía Social, Solidaria y del Trabajo, y a enfoques heterodoxos de la dinámica económica.



Iniciativas asociativas de primera generación en los valles rionegrinos

Los valles irrigados de Río Negro han albergado múltiples experiencias asociativas. Entre ellas cabe destacar las generadas por los agricultores familiares para la transformación de la naturaleza y la reproducción ampliada de la vida. A partir del emplazamiento ferroviario en el Alto Valle, del fraccionamiento de tierras, y de la construcción de las obras de riego, se fue conformando un conjunto de colonias que conjugaron las culturas diversas de inmigrantes europeos. Desde entonces, la confluencia de decisiones públicas y privadas generó un sistema de asentamientos humanos que amalgamaron naturaleza, capital físico, socioeconómico y simbólico, traducido en saberes, valores, instituciones y prácticas de cooperación y competencia. En ese contexto, emergieron organizaciones de regantes, de trueque y comercialización, gestándose progresivamente sistemas locales de economías familiares y empresariales y una organización institucional privado-pública, que posicionó al Alto Valle de

Río Negro como la cuna del cooperativismo rionegrino, y con el tiempo en la más importante trama de agricultura intensiva de la Patagonia. También en los valles medios de los ríos Negro y Colorado, los colonos europeos pusieron en marcha emprendimientos individuales y asociativos centrados en la gestión del agua, la horticultura, la vid y los frutales, y junto a ellos dieron vida a organizaciones solidarias como colectividades, mutuales y cooperativas. El denso tejido social e institucional se tradujo en la creación formal de cooperativas de irrigación, de empaque, de comercialización y transformación industrial, y de servicios públicos, a las que se sumaron otras para la provisión de viviendas e infraestructura social. En un contexto de carencias materiales e institucionales, la cooperación local marcó desde su origen el desarrollo territorial. Fertilizaron múltiples iniciativas que combinaron modalidades de autoproducción y subsistencia. Avanzaron progresivamente hasta convertirse en unidades capitalizadas sostenidas por el aumento de la productividad del trabajo de los socios y sus familias, el capital social, el mejora-



miento de la eficiencia en la gestión, la transmisión de saberes de padres a hijos, y la incorporación de conocimiento técnico. Respondieron, por un lado, a las trayectorias de los productores familiares, y por otro, a los cambios económicos e institucionales generales. En el escenario incierto de la formación del Estado nacional, las familias de distinto origen se convirtieron en chacareros asociados para la agricultura, el comercio, el transporte, y la gestión local. En la génesis y el desarrollo, darían cuenta de experiencias previas, de rasgos culturales arraigados y de la acumulación de capacidades técnicas y de gestión, puestas a prueba en la instrumentación de acuerdos, y en las redes locales y extralocales. De este modo, la tradición frutivivinícola sedimentada en la reciprocidad y el intercambio mercantil aportó a la identidad local. En ese marco, a lo largo del tiempo, la vida en las ciudades y pueblos hilvana numerosas experiencias asociativas, que enfrentaron la volatilidad macroeconómica, la falta de financiamiento e información oportuna, las marañas burocráticas, las adversidades políticas, y las asimetrías de po-

der de la economía de mercado. Ellas se han visibilizado en los intercambios materiales e inmateriales, en la vida social y cultural, y en la construcción del poder local y regional. Cien años después, emergen emprendimientos cooperativos que articulan la acción pública y privada con el fin de compartir experiencias de reconversión productiva y comercial, orientados al desarrollo de buenas prácticas agrícolas y comerciales internas y externas. Puede decirse que el espíritu emprendedor de los pioneros en la agricultura, la industria y los servicios, su experiencia de gestión, el conocimiento acumulado, la disponibilidad de recursos y su capacidad de organización y cooperación, se conjugaron para dar vida a un proceso agrícola innovador, que involucró definiciones públicas y el saber hacer privado y social reflejado en la producción e intercambio. De este modo, la cooperación operó como un recurso genético y forjó las bases de lo que sería una de las tramas productivas y socio institucionales más importantes de la Patagonia.

El Mercado de la Estepa: génesis e institucionalización de la cooperación

Los pequeños crianceros y artesanos de las localidades y parajes rurales de la Línea Sur rionegrina han enfrentado a lo largo del tiempo múltiples dificultades en la evolución productiva, comercial y en la reproducción de la vida individual y colectiva. Sus iniciativas cooperativas gestadas alrededor de la actividad ganadera lanar desde las décadas de 1960 y '70, consolidadas con la creación de la Federación de Cooperativas de la Región Sur (FECORSUR) en 1994, han sabido del retroceso en los precios de la lana, y de la pérdida de majadas por razones de la macroeconomía y el mercado externo, la concentración en la propiedad de la tierra, la tenencia precaria de parcelas, la degradación de suelos y la lógica de la economía de escala, agregado ello a los frecuentes infortunios climáticos. En la búsqueda de alternativas conformaron espacios cooperativos de provisión de servicios públicos, y de comercialización de artesanías y productos locales. Tal el caso reciente conocido como Mercado de la Estepa Quimey Piuké. El mismo constituye una asociación civil sin fines de lucro, integrada por artesanos y pequeños productores rurales que comercializan sus productos conforme a los valores del Comercio Justo. El núcleo de gestión del Mercado está emplazado en Dina Huapi, a unos 20 kilómetros de San Carlos de Bariloche. La organización se propone mejorar la calidad de vida de sus socios y rescatar sus valores culturales a través del ejercicio del comercio solidario y directo de sus productos al consumidor. Son unas 350 familias en las que el socio activo es la mujer en más del 90% de los casos, En este espacio social de intercambio y aprendizaje se integran familias de parajes rurales y centros urbanos. Por la reducida escala de producción y los limitados niveles de productividad individuales enfrentan las barreras de los canales comerciales tradicionales, y otras con relación a los servicios financieros, de energía eléctrica, comunicaciones y transporte. En su mayoría se desenvuelven en la economía informal con base en el trabajo familiar, produciendo fundamentalmente para el autoconsumo y sin acumulación de capital. El Mercado se conformó a instancias de la ONG Surcos Patagónicos de modo articulado con los crianceros y artesanas, y en 2008 adoptó la forma de asociación civil. Cuenta con una comisión directiva integrada por los mismos socios/as. Los productos que se comercializan a través de la organización no pueden ser de reventa ni industrializados, y en el caso de los alimentos deben cumplimentar la habilitación oficial. De cada venta, el Mercado se reserva el 10% del total del precio para hacer frente a los gastos fijos y a los eventuales de mantenimiento y funcionamiento del edificio. Las artesanas y productoras participan en forma asociativa, y suman como invitados a miembros de otras cooperativas de la región. Todos participan de la cadena de producción y comercialización, dándose cada comunidad o

paraje su propia modalidad de organización acorde con lo que la división del trabajo asociado supone. El proceso de institucionalización como asociación civil es el resultado de un trabajo integrado de los socios, en el que se acordó tomar esa forma jurídica por ser más simple que la figura cooperativa, dado que facilita la autogestión por sus miembros, la integración de grupos formales o de hecho, y respeta, en gran medida, el reglamento interno original que se dieron. A partir de experiencias de comercialización en conjunto y en ferias, surgió la primera forma organizativa. En 2001 la Comisión de Fomento de Dina Huapi entregó el terreno donde actualmente se emplaza el Mercado en comodato por diez años, y ese mismo año comenzó la construcción del edificio. Asimismo se firmaron convenios entre Surcos Patagónicos, el Programa Social Agropecuario y el INTA para la formación de grupos de productores y artesanos, y para la promoción de la comercialización asociada y la participación en ferias y exposiciones comerciales. De este modo, el Mercado



ha ido logrando reconocimiento social y económico y repercusión regional y nacional. Consolidada la gestión interna y externa, se puso en marcha un proceso de iniciativa popular previsto en la Constitución rionegrina para la institucionalización de los mercados asociativos. Con un trabajo público y social se arribó en 2009 a la sanción de la ley provincial de Promoción de Mercados Productivos Asociativos. Ellos son concebidos como espacios colectivos de comercialización que concentran prácticas de la Economía Social y Solidaria. De este modo, se buscó regular un conjunto de prácticas de economía social y avanzar en la resolución progresiva de problemas como los altos costos de insumos y el transporte, la dificultad de comunicación, los escasos excedentes de producción comercializable, la necesidad de diversificación, y la escasa o nula acumulación de capital. La ley constituye una herramienta de promoción que se articula con otras surgidas de programas públicos que brindan apoyo técnico, económico y financiero a cooperativas.

Autogestión y políticas públicas en la nueva economía social en Río Negro

La crisis de fin de siglo marcó múltiples puntos de quiebre en la economía y sociedad argentina, y dejó huellas indelebles en la memoria colectiva y en las instituciones. En ese marco, desde 2003 la economía social se convirtió en un ámbito de acción privilegiado por las decisiones gubernamentales para superar el asistencialismo y promover la capacitación, la producción asociativa y el empleo. El Instituto Nacional de Economía Social, junto a los municipios y a numerosas organizaciones sociales, se transformaron en ámbitos de gestión imprescindibles para garantizar la más amplia cobertura territorial de los programas orientados al trabajo cooperativo en la producción, la construcción habitacional y de infraestructura social, el microcrédito, el trueque, las ferias francas y el comercio justo, la recuperación de empresas quebradas y la conformación de redes solidarias de producción, comercialización y consumo. Río Negro se integró a



la nueva dinámica. Con el accionar público, y el aporte solidario de distintos actores sociales colectivos, germinaron numerosas iniciativas asociativas. Las mismas se pusieron en marcha en el marco del Plan Manos a la Obra, y de los programas de Microcrédito, Agricultura Familiar, Trabajo Autogestionario y Empresas Recuperadas, al tiempo que se consolidaron otras que se llevaban adelante por autogestión comunitaria con apoyo de distintas organizaciones. En ese marco, cabe destacar la recuperación por los trabajadores de la ex empresa Fricader Patagonia S.A., del rubro faenamiento y conservación de carnes, configurada como Cooperativa de Trabajo J.J. Gómez Ltda. en 2001, ubicada en las proximidades de la ciudad de General Roca, y que agrupa a 30 socios. Funcionó como empresa desde 1958, y llegó a convertirse en el frigorífico más importante en la provincia. Múltiples problemas afectaron su funcionamiento y rentabilidad provocando el cierre en 1999. La convicción y el esfuerzo del grupo de trabajadores lograron la reapertura en 2002. A partir de ese momento, dio inicio la gestión colectiva en procura de la declaración de utilidad pública al ex frigorífico y la cesión a la cooperativa de trabajo, lo que implicó una ardua labor a lo largo de diez años, y cuya concreción en 2012 permitió realizar las inversiones y adecuaciones tendientes a lograr la habilitación con tránsito federal. En 2004 fue otorgada a la cooperativa una habilitación parcial de las instalaciones, y desde diciembre de 2012 la habilitación plena como matadero y frigorífico con faena de bovinos, porcinos y ovinos, y la autorización para comercializar más allá de los límites provinciales. La experiencia es destacable por el esfuerzo desplegado en la capacitación para la autogestión, y por los avances logrados en organización y cooperación interna, y en la articulación con otras empresas sociales dentro y fuera del sector de actividad. Una iniciativa similar de recuperación se desarrolla en Contralmirante Cordero, en el oeste del Alto Valle, sobre el río Neuquén, por parte de la cooperativa de trabajo Los Manzanares. Su logro ha sido recuperar puestos de trabajo del empaque de frutas perdidos por la inestabilidad del sector frutícola. La autogestión responsable y las políticas públicas de estimulación de experiencias asociativas locales abren oportunidades de empleo y fortalecen el empoderamiento del sector del trabajo.

La búsqueda de institucionalización de las cooperativas abre posibilidades concretas de fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria. Hacia ello apunta la decisión provincial de creación de la Secretaría de Economía Social y Agricultura Familiar. Retoma la dinámica de trabajo de los proyectos centrados en huertas familiares, generados por el INTA y el Programa Social Agropecuario, articulando tres niveles de intervención: el familiar, el escolar y el comunitario/institucional. Complementa el componente productivo con el organizativo, para la gestión de la tenencia de la tierra, la construcción de infraestructura comunitaria y el desarrollo local. Asociado a ello, promueve la agricultura familiar, en procura de poner en marcha una experiencia de comercio justo y soberanía alimentaria. La institucionalización de esas experiencias, y el trabajo compartido con organizaciones del sector, se encamina a la sanción de la ley de Ferias Francas, y la de Agricultura Familiar Rionegrina, que contemple las necesidades de los agricultores de pequeña escala, aporte a su reproducción y a la consolidación en el tiempo de su participación en la comercialización, y coopere a garantizar el abastecimiento accesible de alimentos a la población. En paralelo estimula la organización de movimientos de agricultores como forma de empoderamiento y construcción de un capital socioeconómico. Las experiencias descritas pueden complementarse con casos de emprendedores urbanos, resultado del esfuerzo propio y la articulación con los espacios públicos locales de la promoción de políticas en materia de economía social. Pueden citarse los emprendimientos puestos en marcha a partir del Plan Manos a la Obra en distintas localidades rionegrinas. Tal el caso de las del Valle Medio del río Negro; los numerosos proyectos generados en los últimos años en el municipio de Cipolletti a través de su Unidad de Desarrollo Económico en convenio con el Ministerio de Trabajo de la Nación, traducidos en unidades productoras asociativas, y en capacitaciones múltiples; y la organización de emprendimientos asociativos en parajes y localidades de la Línea Sur en conjunto con distintas jurisdicciones, para la producción y comercialización de bienes derivados del trabajo artesanal de procesamiento de lana, cuero y pelo, y para la organización y el fortalecimiento de las comunidades y las instancias locales de la economía social.

El denso tejido social e institucional se tradujo en la creación formal de cooperativas de irrigación, de empaque, de comercialización y transformación industrial, y de servicios públicos, a las que se sumaron otras para la provisión de viviendas e infraestructura social.

Un sendero abierto de economía popular y del trabajo

Los casos analizados son el producto de múltiples voluntades amalgamadas a través de prácticas de reciprocidad. Han respondido y responden a las relaciones de cooperación gestadas entre agentes locales y extralocales. Las políticas recientes de promoción e institucionalización, y de asistencia financiera, técnica y comercial, son un aporte ineludible. Su consolidación y el empoderamiento de los protagonistas son condición *sine qua non* para que una economía popular y del trabajo prospere en el país y en Río Negro. Un nuevo sendero se abre con la convicción de que la Economía Social y Solidaria dé sus frutos.



por **PABLO TAGLIANI**

Licenciado en Economía (UBA). Magister en Finanzas Públicas (UNLP). Profesor Asociado de Economía (UN Comahue-CURZA). Director del Proyecto de Investigación "Impacto de las cadenas productivas en el desarrollo económico de Río Negro" (UNCo-CURZA)



UN RECORRIDO POR LA HISTORIA ECONÓMICA DE LA PROVINCIA, DESDE LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS HASTA NUESTROS DÍAS. LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS. LAS NUEVAS RAMAS DE ACTIVIDAD Y UN VIGOROSO CRECIMIENTO POBLACIONAL. EL ESCENARIO PRESENTE Y EL HORIZONTE QUE SE VISLUMBRA.

RÍO NEGRO: SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El camino recorrido

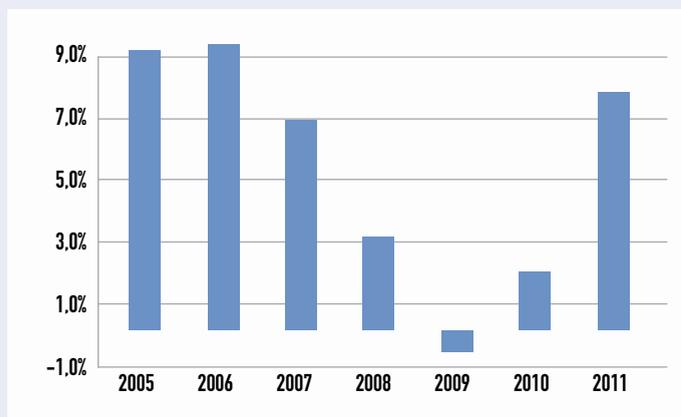
La incorporación del espacio patagónico al territorio de la Nación Argentina fue contemporánea al ingreso del país a la “periferia próspera” del sistema mundial a fines del siglo XIX. La “conquista” y posterior distribución de tierras, el tendido de las líneas de ferrocarril y telégrafo del tramo Bahía Blanca-Zapala, y la construcción de la obra de riego en el Alto Valle del río Negro fueron las principales acciones del Estado nacional para extender el progreso material al sur del país.

Estas condiciones permitieron el desenvolvimiento de actividades económicas que fueron modificando el espacio original: la ganadería ovina en la estepa, la agricultura bajo riego en los valles irrigados y a partir de 1930 el turismo en Bariloche. Estas dos últimas actividades generaron importantes aglomeraciones productivas que atrajeron población migrante durante las décadas de los '40 a los '60. Particular relevancia alcanzó el Alto Valle de Río Negro con su economía de pequeños productores excedentarios que constituyeron un verdadero “distrito industrial”.

Adicionalmente, a partir de su constitución como provincia autónoma a fines de los '50, Río Negro fue escenario de una actividad de planificación estatal que se materializó en proyectos productivos y de infraestructura que incluyeron: puerto de ultramar, minería de hierro, industria química, extracción de petróleo, energía hidroeléctrica, la industria basada en conocimiento y la irrigación del valle inferior del río Negro. Durante toda esta etapa, Río Negro mostraba indicadores demográficos típicos de territorios en expansión. Esto se traducía en altos niveles del índice de masculinidad, alto porcentaje de personas nacidas fuera de la provincia y alta proporción de personas en edad de trabajar.

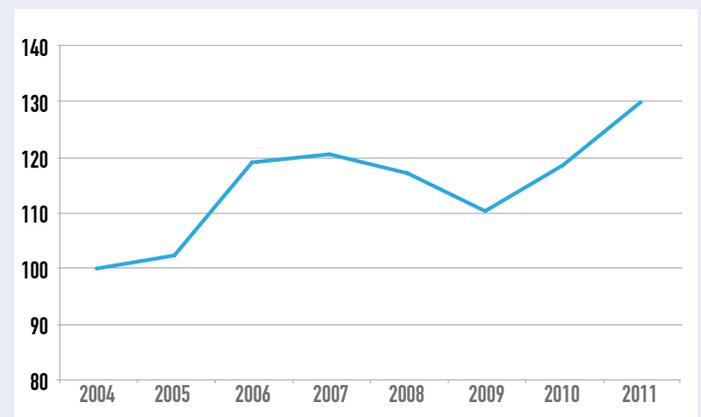
Durante el período 1975-2001, bajo la severa restricción impuesta por la deuda externa, predominó en la Argentina el régimen de acumulación basado en el liderazgo del mercado en el proceso económico. Como resultado del mismo los recursos se orientaron hacia las actividades más eficientes definidas por las ventajas comparativas del país en la economía internacional. En

Gráfico 1. Variaciones del PGB a precios constantes.
En %.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de DGEC.
Nota: Valores de 2009 a 2011 provisorios

Gráfico 2. Índice de Volumen Físico de la producción de Hidrocarburos.
Base 2004=100



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía

este marco, la fruticultura generó un proceso de reconversión productiva y reestructuración de la propiedad que tiende al aumento de los rendimientos por hectárea, la sustitución de especies y variedades, y la centralización de la propiedad. Graciela Landriscini describe, en forma global, este proceso como la migración del “distrito” a un sistema de empresas. Por su parte, los proyectos mencionados en el párrafo anterior sufrieron la retirada del Estado: algunos vieron reducida su magnitud, otros fueron desactivados. La contrapartida de estos cambios económicos en la demografía comenzaron a observarse en 1980 con una tendencia a la estabilización de las variables demográficas, que se consolida definitivamente en el censo de 1991.

A partir de la caída del régimen de convertibilidad comenzó a gestarse otro tipo de regulación económica en la Argentina en que el Estado recupera su rol activo en el desarrollo económico y en la conducción de la política macroeconómica. A continuación se expone el comportamiento económico-social de la provincia durante el período referido.

La producción. Período 2004-2011

De acuerdo con una estimación preliminar, el Producto Geográfico Bruto (PGB) de Río Negro es de 22 mil millones de pesos en 2011, equivalentes a casi 35 mil pesos por habitante. Este último indicador es significativamente más bajo que el promedio nacional y más aún que el promedio de la región patagónica.

Durante el período 2004-2011 la economía provincial creció a un ritmo medio anual del 5,3% pero con algo de volatilidad: el valor máximo se observó en 2004 (8%) y el mínimo en 2009 (-0,9%) (ver Gráfico 1). Esta tasa media significó una aceleración significativa del crecimiento económico comparado con el último cuarto del siglo pasado.

Uno de los factores que explican la expansión fue el aumento de la demanda agregada que impulsó a los servicios privados, la construcción residencial y la mayor actividad gubernamental a raíz del aumento de los recursos del Estado provincial. Asimismo, debe considerarse el efecto positivo que tuvo sobre el comportamiento económico la reactivación de los proyectos industriales-mineros y la creciente importancia de la industria basada en conocimiento localizada en Bariloche. En cambio, se observa una lenta evolución de la producción de hidrocarburos que parece reanimarse los últimos años (ver Gráfico 2).

Los complejos productivos tradicionales de la provincia tuvieron un comportamiento con rasgos similares, en el sentido de que crecieron durante los primeros años del período pero luego experimentaron un estancamiento en su evolución.

El complejo agroindustrial constituido por los encadenamientos derivados de la fruticultura muestra un modesto crecimiento en su capacidad productiva medida a través de la superficie cultivada total. A su vez, la información revela la continuidad de las tendencias de las décadas pasadas: aumento de la superficie de peras, compensado con disminución de la de manzanas. La primera de las especies mencionadas tiene los mercados internacionales como principal destino de la producción; en cambio, la producción primaria de manzanas está sostenida en forma creciente por la industria de jugos concentrados. De todas maneras, la evolución total de la producción ponderada por los diferentes precios muestra una tendencia creciente los primeros años y estancándose a partir de 2007 (ver Gráfico 3). El comportamiento de las cantidades se relaciona con la evolución de los precios. En efecto, al comparar ingresos y gastos por kilogramo se comprueba una relación favorable que se interrumpe a partir de 2009 con la brusca caída de los precios y el continuo crecimiento de los costos en dólares. Estos hechos estarían revelando el debilitamiento de la demanda internacional de fruta y la evolución decreciente de la relación tipo de cambio-costos.

En el turismo cordillerano creció constantemente la oferta de plazas hoteleras. Por su parte, la demanda acompañó esa tendencia los primeros años pero luego declinó debido a los efectos del brote de gripe A en 2009 y a los problemas ocasionados por la erupción del volcán Puyehue en 2011. En esos años creció la capacidad ociosa de la oferta afectando la rentabilidad del sector hotelero (ver Gráfico 4). Cabe señalar como hecho significativo la tendencia declinante de la participación del turismo de residentes extranjeros en la composición de la demanda, que hace presumir una disminución del gasto medio turístico. Por su parte, el turismo de la costa atlántica mostró una tendencia creciente a lo largo de todos los años considerados.

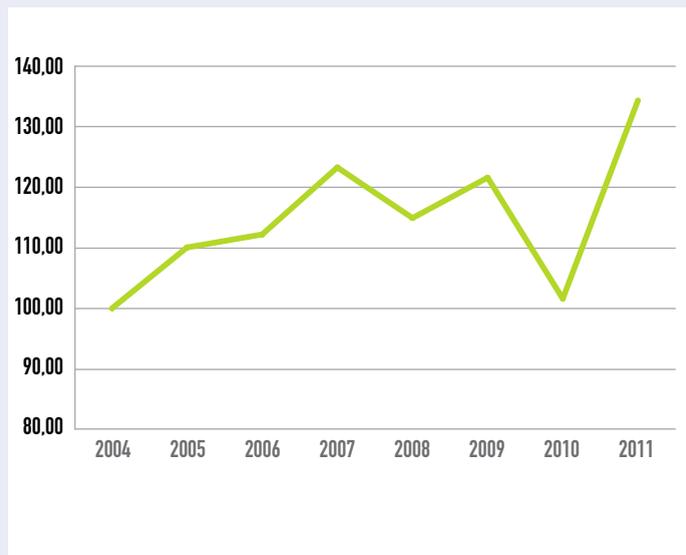
La ganadería es la actividad que estructura las áreas de secano de la provincia y la estepa del sur provincial. En particular, la ganadería ovina constituye el sustento de la población de menor nivel de vida en la provincia. Los primeros años del lapso comprendido entre 2004 y 2011 se caracterizaron por el crecimiento de las existencias de ganado y sus productos derivados: lana y carne. Esto estuvo alentado por el comportamiento ascendente de los precios de dichos productos. Sin embargo, esta tendencia se revirtió el último trienio (ver Gráfico 4). La disminución de los precios, la sequía y las cenizas del volcán constituyeron obstáculos insalvables para que los productores pudieran mantener sus ingresos y su capital. En adición a los factores enumerados, debe mencionarse la creciente desertificación de la región como consecuencia del sobrepastoreo que se extiende en épocas de bonanza y consolida con la sequía. Del mismo modo, la ganadería bovina también detuvo su crecimiento por la sequía y la disminución de los precios. Esta última tendencia podría revertirse a partir de la extensión de la barrera sanitaria sancionada este año. Cabe destacar el crecimiento de la producción aviar que orienta sus productos al mercado nacional y en menor medida a la exportación.

En definitiva, los complejos económicos provinciales reaccionaron favorablemente durante los primeros años del período analizado, para luego disminuir su ritmo de crecimiento al final del mismo, aunque se vislumbra una probable recuperación con el inicio de la nueva década. En este sentido, debe mencionarse la sensibilidad de la economía local al nivel del tipo de cambio real.

A partir de la caída del régimen de convertibilidad comenzó a gestarse otro tipo de regulación económica en la Argentina en que el Estado recupera su rol activo en el desarrollo económico y en la conducción de la política macroeconómica.

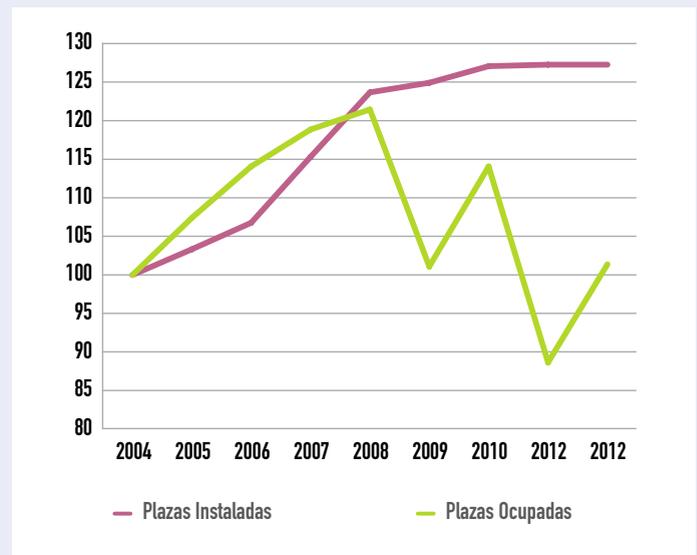
Uno de los factores que explican la expansión fue el aumento de la demanda agregada que impulsó a los servicios privados, la construcción residencial y la mayor actividad gubernamental a raíz del aumento de los recursos del Estado provincial.

Gráfico 3. Índice de Volumen Físico Ponderado de Frutas.
Base: 2004=100



Fuente: Elaboración propia sobre datos de FunBapa y DGEC

Gráfico 4. Plazas instaladas y ocupadas en hoteles de San Carlos de Bariloche.
Base 2004=100



Fuente: Convenio SEFRN-UNCo-INTA

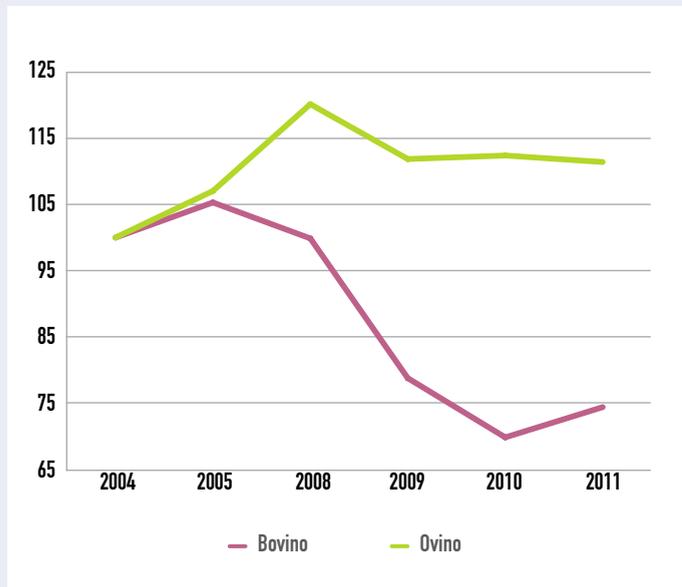
Población y empleo

La población de Río Negro continuó creciendo más que la media nacional y menos que la media patagónica, hecho que volvió a verificarse con los datos del Censo 2010. Por otra parte, la tasa de crecimiento de la población de Río Negro resultó superior al crecimiento vegetativo, con lo cual cabe inferir que la provincia recibió migración en forma neta, revirtiendo una tendencia que se había verificado en la década de los '90 que salió a la luz con los datos del censo 2001.

Las variables ocupacionales de Río Negro que informa el Censo 2010 son similares al promedio nacional, tanto en lo que hace a la oferta de trabajo (tasa de actividad) como a demanda de trabajo (tasa de empleo) y la desocupación resultante que alcanza una tasa de 6%. Este resultado vuelve a verificarse en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del tercer trimes-

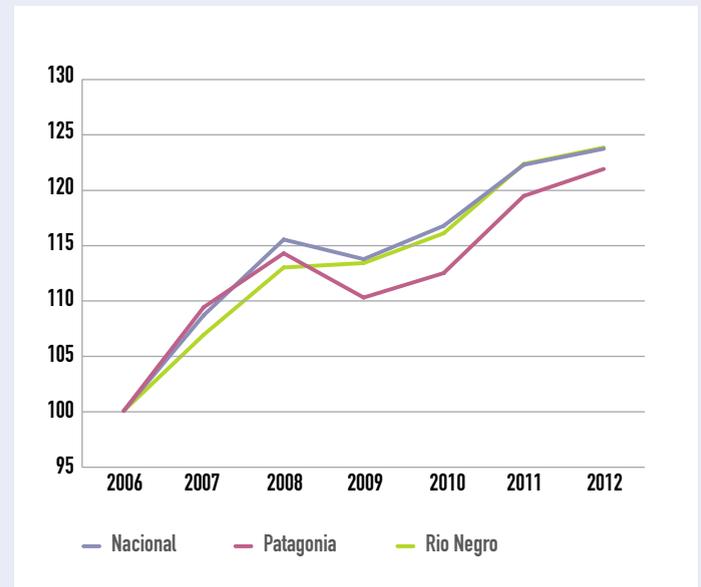
tre de 2011. Con lo cual cabe colegir que la provincia no presenta problemas específicos en materia laboral en relación con la media nacional. Este concepto se revierte si comparamos los indicadores laborales de Río Negro con el de las restantes provincias patagónicas (especialmente las más australes), que presentan una mayor tasa de actividad y una menor tasa de desempleo. Al desagregar la información del mercado laboral puede comprobarse que, desde una perspectiva comparativa, los grupos de población que tienen mayores problemas de empleo son las mujeres, los jóvenes y los miembros del hogar distintos a los jefes. En particular debemos mencionar a las mujeres jóvenes cuya tasa de desempleo se ubica en torno al 26 por ciento. Asimismo, el ritmo de crecimiento de empleo registrado en el sector privado fue similar al del total de la Argentina (3,6%) y levemente superior al verificado en la Patagonia (ver Gráfico 6).

Gráfico 5. Existencias de ganado bovino y ovino. Números Índice.
Base 2004=100



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Encuesta Hotelera.
Municipio de SC de Bariloche

Gráfico 6. Empleo Registrado en Números Índice.
Base: 2006=100



A pesar de ello, el empleo no registrado sigue siendo significativo en Río Negro, ya que –al igual que en la Argentina– el 36% de los ocupados no recibe descuento jubilatorio; que en el caso de Río Negro afecta más a los varones que a las mujeres, al revés de lo que ocurre con el país en su conjunto.

La Argentina puede ser catalogada como un país de desarrollo medio-alto. En efecto, si lo medimos a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) vemos que se ubica dentro del lote de los 40 primeros países del mundo. Los datos de 2010 publicados por provincia muestran que Río Negro exhibe el mismo nivel del citado indicador que la Argentina. Sin embargo, la corrección por distribución del ingreso revela una baja *performance* de la provincia en este aspecto, en términos de la media nacional.

Reflexiones finales

Mientras los complejos productivos localizados en Río Negro recorrieron su fase expansiva, la provincia experimentó un significativo desarrollo económico que implicó la creación de nuevas ramas de actividad y un vigoroso crecimiento poblacional. Una vez que dicha fase comenzó a encontrar sus límites, la economía comenzó a crecer en función de la demanda agregada nacional. El incremento modesto del PGB provincial del último cuarto de siglo se corresponde con la baja tasa de crecimiento de la Argentina en su conjunto. Con el nuevo siglo, las nuevas condiciones del mercado internacional y nacional reanimaron el crecimiento de la economía provincial pero no se observa en Río Negro el desenvolvimiento de nuevas ramas productivas o un aumento notorio en la capacidad productiva de las existentes. El comportamiento descrito de la economía encuentra correlación con el estado de las variables sociales. Si tenemos presente que en promedio las provincias patagónicas cuentan con PGB per cápita superior a la media nacional, menores tasas de desempleo, mayores niveles de IDH, menores niveles de desigualdad, podemos colegir que Río Negro se acerca más al promedio de la Argentina que al de la Patagonia. Este resultado implicaría admitir que en dicha provincia existe un deterioro relativo en las condiciones de vida de la población que resulta necesario revertir a partir de la reanimación de las fuerzas impulsoras del desarrollo.

Al reflexionar acerca de dichas fuerzas surge en primera instancia un capital de alto valor que posee la provincia, que es la capacidad empresarial de sus productores agropecuarios, industriales y de servicios, quienes supieron construir actividades competitivas, generadoras de empleo y de ingresos. Se entiende que la política pública debería orientarse al fortalecimiento de su condición económica no sólo como agentes de desarrollo sino como actores de una sociedad plural y democrática.



EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA EN EL NORTE DE CÓRDOBA. TRANSFORMACIONES PRODUCTIVAS, NATURALES Y SOCIALES



por **GUSTAVO SOTO**

Profesor del Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agropecuarias y secretario de Educación Ambiental de la Universidad Nacional de Córdoba

EL CORRIMIENTO DE LA FRONTERA AGRARIA PRODUJO GRANDES IMPACTOS SOCIALES Y AMBIENTALES EN VARIAS REGIONES DE NUESTRO PAÍS. DESMONTE, DESPLAZAMIENTOS DE PEQUEÑOS PRODUCTORES, CERCAMIENTOS DE CAMPOS, CONFLICTOS POR LA TIERRA, SON ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS. ES IMPRESCINDIBLE UN CAMBIO EN LA POLÍTICA HACIA EL SECTOR AGROPECUARIO ANTES DE QUE SEA DEMASIADO TARDE.





E

l norte de la provincia de Córdoba forma parte del ecosistema natural denominado **bosque chaqueño**. Con más de 1.000.000 de kilómetros cuadrados, se constituye en el segundo mayor ecosistema de América del Sur luego del Amazonas. La porción argentina representa más de la mitad de dicho ecosistema y en ella viven miles de familias campesinas y aborígenes. Asimismo existe en ella la mayor y última reserva de bosques nativos de nuestro país. El papel de los bosques es de fundamental importancia para nuestra sociedad, es el ámbito de un gran número de especies de flora y fauna nativa, fuente de fijación de dióxido de carbono, en el ciclo del agua cumple la importante función de absorción del agua, el denominado “efecto esponja”, reteniendo el agua de lluvia y liberándola luego de forma gradual. Además atenúa las temperaturas extremas y disminuye el efecto de los fuertes vientos y es fuente de productos forestales maderables y no maderables (tales como frutos y semillas comestibles, hierbas alimenticias y medicinales, miel, peces, animales, etc.).

La deforestación

Utilizado de forma racional hasta la llegada del hombre blanco al continente americano, este comenzó una actividad extractivista de tipo “minero” utilizando los recursos forestales sin ninguna conciencia de reposición y debido a ello, desde hace cinco siglos, nuestros bosques están en continuo retroceso. El siglo XX y lo que va del XXI han significado un aumento exponencial en las tasas de deforestación y en ese sentido la Argentina lidera las tasas mundiales. En la tabla 1 se observa la alta tasa de deforestación anual y la pérdida de bosques no sólo en la provincia de Córdoba sino en toda la región chaqueña.

Tabla 1. Superficie deforestada en el bosque chaqueño en el período 1988-2002

PROVINCIA	SUPERFICIE BOSQUE NATIVO (HA) AÑO 2002	SUPERFICIE DEFORESTADA (HA) PERÍODO 1988-2002	TASA ANUAL DE DEFORESTACIÓN PERÍODO 1988-2002
Chaco	4.939.466	117.974	-0,57%
Córdoba	979.095	122.798	-2,93%
Formosa	3.052.119	19.977	-0,16%
Salta (parte chaqueña)	4.660.629	152.800	-0,81%
Santa Fe	542.344	21.597	-0,98%
Santiago del Estero	6.193.836	306.055	-1,18%
Tota nacional bosque chaqueño	20.711.525	763.733	-0,91

Fuente: elaboración propia en base a: Montenegro, C., Strada, M., Bono, J., Gasparri, N., Bangui, E., Parmuchi, G. y Brouver, M., Estimación de la pérdida de superficie de bosque nativo y tasa de deforestación en el norte de Argentina. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Dirección de Bosques. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2006.

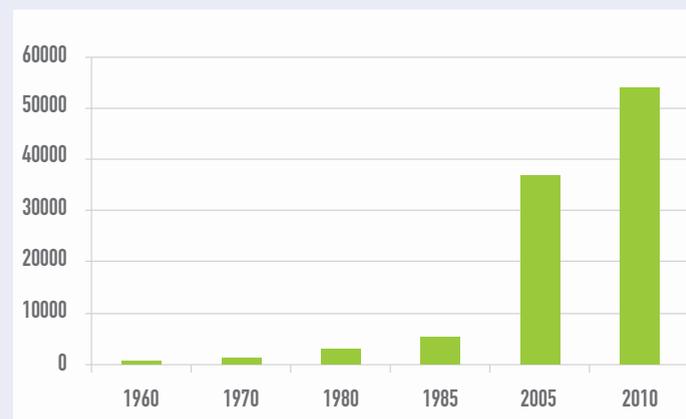
El proceso de agriculturización

Este proceso de deforestación se ha visto incrementado de forma exponencial en los últimos veinte años debido al proceso de expansión de la frontera agrícola acompañado o causado por una fuerte transformación productiva que cambiará el paisaje de la región. Durante décadas el norte de Córdoba mantuvo una estructura agraria constituida por grandes estancias ganaderas con sistemas productivos silvopastoriles y una gran cantidad de predios de pequeños productores familiares que se distribuían como "islas" dentro del "océano" representado por las grandes estancias, muchas de ellas existentes desde la época colonial.

Esos predios de pequeños productores familiares consistían (y algunos consisten todavía) en sistemas productivos mixtos donde se criaban animales de granja, ovejas, cabras, vacas y equinos, así como producción de cultivos hortícolas, frutales y granos. Constituían sistemas diversificados, de producción destinada al autoconsumo y a la venta de excedentes que complementaban sus ingresos económicos trabajando en las estancias ganaderas y obteniendo productos del bosque. Asimismo existían fuertes lazos sociales entre las diferentes familias constituyendo redes de capital social que cumplían un rol importante como estrategia de reproducción social.

Hacia finales de los '90 del siglo pasado dicha estructura agraria sufrirá un cambio notable debido a que se implementa en toda la región extrapampeana una transformación tecnológico-productiva denominada "Neo Revolución Verde", la cual consiste en la aplicación del sistema de siembra directa (también llamado labranza cero) que, sumado al efecto del aumento de las precipitaciones en buena parte del bosque chaqueño registrado en la última década, mejora sensiblemente el balance hídrico del suelo y permite realizar agricultura comercial de gran escala en una región donde históricamente no se la había realizado. Esta agricultura moderna y comercial utiliza de forma masiva semilla transgénica (en un primer momento sólo de soja, en la actualidad soja y maíz) la cual permite el uso de un herbicida total (glifosato) que se utiliza de forma masiva. Esta transformación tecnológica, que se implementa originalmente en la pampa húmeda argentina, produce significativos aumentos en la producción y por ende en la rentabilidad, razón por la cual se expande de manera creciente en forma de "ondas expansivas" hacia la región extrapampeana. Asimismo produce una sensible disminución de las tareas agrícolas ya que no es necesario la remoción de suelo (aradas y rastreadas) para la implantación de los diferentes cultivos, está ligado a un uso masivo de agroquímicos e induce el monocultivo de la especie más rentable. En efecto, este proceso denominado de **agriculturización** del bosque chaqueño ocurrió principalmente ligado a la expansión de un solo cultivo, la soja, razón por la cual también es frecuente hablar de la sojización de la Argentina. En el Gráfico 1 podemos observar el aumento exponencial en la producción de esta semilla en las últimas décadas.

Gráfico 1. Evolución de la producción de soja en la Argentina expresada en miles de toneladas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC.

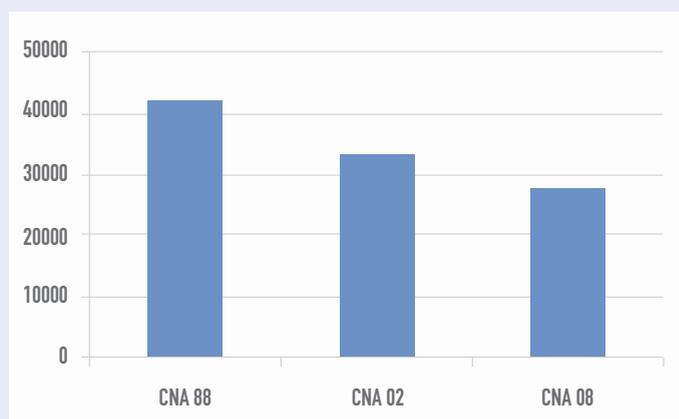
En la actualidad, y gracias a este proceso, de los casi 100 millones de toneladas de granos que produce la Argentina, más del 50% corresponde a la producción de soja.

Este proceso de deforestación se ha visto incrementado de forma exponencial en los últimos veinte años debido al proceso de expansión de la frontera agrícola acompañado o causado por una fuerte transformación productiva que cambiará el paisaje de la región.

Una agricultura sin agricultores

Este cambio productivo ocurrido en la región está produciendo graves consecuencias sociales. En efecto, el proceso de agriculturización del norte cordobés ocasiona la migración de cientos de familias de pequeños agricultores familiares. Este fenómeno se debe, principalmente, a dos causas. Por un lado, la gran rentabilidad de este tipo de agricultura atrae a empresarios, agrícolas y no agrícolas, que pugnan por tierras para sembrar ocasionando una presión sobre la tierra que ha elevado considerablemente el precio de la misma, en la región, en los últimos veinte años. Frente a esta situación un elevado número de pequeños productores han arrendado o vendido sus tierras, en no pocas ocasiones de manera irregular y fraudulenta, y han abandonado su residencia rural. Por otro lado, y al constituirse en una característica tecnológica de esta transformación productiva su escasísima utilización de mano de obra, muchos pequeños productores han visto reducida drásticamente sus posibilidades de trabajos extraprediales. Estrategia de reproducción social que era muy utilizada en la anterior estructura agraria de pequeños productores conviviendo espacialmente con los grandes estancieros ganaderos. Con pocas familias de pequeños productores habitando la región, con ganaderos que han vendido o transformado sus sistemas productivos en agrícolas y con la llegada de nuevos empresarios que producen sin habitar en la zona, nos dirigimos hacia lo que tan claramente expresó Miguel Teubal cuando manifestó que avanzamos hacia una "agricultura sin agricultores". Esta pérdida de productores agropecuarios lamentablemente no es exclusiva del norte cordobés sino que es una regla en buena parte del país, en toda aquella zona donde se ha expandido la agricultura comercial caracterizada en los párrafos anteriores. El Gráfico 2 muestra como ha descendido el número de productores en la Argentina en el último cuarto de siglo.

Gráfico 2: Evolución en el número de productores en la Argentina en el período 1988-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC

Como vemos en el Gráfico 2, la Argentina contaba con 421.221 establecimientos agropecuarios en 1988, 333.533 en el 2002 y 276.581 productores en el 2008. Es decir, una reducción del 35% en veinte años. Una buena parte de esta pérdida está representada por familias de pequeños productores del bosque chaqueño que debieron emigrar a los centros poblados cercanos y a las grandes ciudades del país.

Conflictos sociales

No todas las familias de pequeños productores migraron, una parte ha permanecido en la región y son afectadas permanentemente por conflictos de tipo socioambiental o, como expresa Martínez Allier en *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, conflictos ecosociales.

La principal fuente de los mismos ocurre entre campesinos y empresarios. Estos últimos al comprar grandes extensiones de tierra para desarrollar cultivos anuales agrícolas delimitan sus campos con alambrados. Esto ocasiona graves problemas entre los pobladores locales:

► **Disminución de espacios de pastoreo.** Tal como lo cuentan Silveti y Cáceres en un artículo aparecido en 1998, en el número 28 de la revista *Debate Agrario*, titulado “Una perspectiva socio-histórica de las estrategias de reproducción social de pequeños productores del noroeste de Córdoba”, históricamente los campesinos del norte de Córdoba han realizado un uso social de los campos de pastoreo donde el acceso a los mismos era el resultado de un proceso de acuerdos y contratos sociales entre las diferentes familias, tanto para el pastoreo de bovinos como de ovinos y caprinos. Debido a ello los campos eran abiertos, sin existencias de alambrados perimetrales entre los mismos. Con la llegada de los empresarios agrícolas extrazonales, estos comienzan a delimitar sus campos para evitar la entrada de los animales reduciendo progresivamente el espacio común de pastoreo y con ello obligando a las familias campesinas a reducir el tamaño de sus rodeos y dificultar con ello sus posibilidades de reproducción social.

► **Difícil acceso a fuentes y cursos de agua.** Otro grave problema ocasionado por el cerramiento perimetral de los campos por parte de los nuevos empresarios agrícolas es el obstáculo físico que los mismos representan para el acceso a fuentes de agua para los rebaños de animales. En el norte de Córdoba, en la época de sequía (que se prolonga durante varios meses en el año), los campesinos deben trasladar sus rebaños hasta los más cercanos cursos de agua para que los mismos beban y pastoreen en un sistema de trashumancia conocido y estudiado profusamente en muchos lugares del planeta. Frente a estos obstáculos físicos los campesinos y sus rebaños deben realizar extensos rodeos para poder llegar a la zona de rebaje.

Estos dos problemas descriptos son fuente de graves conflictos sociales y de manifestaciones de violencia simbólica y física entre familias campesinas y los nuevos empresarios agrícolas.

Quebranto de redes sociales

A estos dos problemas mencionados y fuente de conflictos debe añadirse uno más. Es aquel referido a que los alambrados de grandes superficies de campos obstaculizan y/o impiden el normal desplazamiento de las familias ya que ahora, y frente a esta situación, deben efectuar largos rodeos para llegar a la casa de sus vecinos. Se produce así una alteración de las habituales rutas de comunicación en la región disminuyendo o dificultando de esta manera los lazos sociales y el establecimiento y permanencia de redes sociales. Como lo indica Alicia Gutiérrez en un texto de 1994 (“Pierre Bourdieu: las prácticas sociales”) y en otro de 2004 (“De estrategias capitales y redes: elementos para el análisis de la pobreza urbana”), estas redes son una importante fuente de dotación de capital social, especie de capital sumamente importante como instrumento de reproducción social. Las familias se visitan, realizan trabajos en conjunto tales como carneadas, construcción y/o reparación de techos de sus viviendas, festejos de aniversarios, asistencia frente a enfermedades o accidentes, etc., y de esa manera logran contrarrestar el aislamiento en que se encuentran.



Palabras finales

En el norte de la provincia de Córdoba, así como en amplias zonas de la región semiárida argentina, se está dando en las últimas décadas una de las más grandes transferencias de capital natural a capital económico. Año tras año, mes a mes, día a día, miles de hectáreas de nuestras últimas reservas de bosques nativos ceden frente a las topadoras para dar paso a la producción de agricultura para la exportación. Donde antes había sistemas productivos diversificados, hoy existen monocultivos transgénicos. Donde antes había comunidades aborígenes y de pequeños productores campesinos, hoy existen viviendas abandonadas. Es imprescindible un cambio en la política hacia el sector agropecuario antes de que sea demasiado tarde...

Para cerrar, acudo a un viejo proverbio aborigen norteamericano:

Cuando hayas talado el último árbol, contaminado el último río y capturado el último pez, te darás cuenta de que no puedes comer dinero.

En el norte de la provincia de Córdoba, así como en amplias zonas de la región semiárida argentina, se está dando en las últimas décadas una de las más grandes transferencias de capital natural a capital económico. Año tras año, mes a mes, día a día, miles de hectáreas de nuestras últimas reservas de bosques nativos ceden frente a las topadoras para dar paso a la producción de agricultura para la exportación.





TRAS LA DEBACLE DE 2001, Y A PARTIR DEL 2003, SE REVITALIZAN LOS LAZOS SOLIDARIOS COMO MECANISMO DE SUPERVIVENCIA A LA CRISIS. JUNTO CON UNA IMPORTANTE PARTICIPACIÓN DEL ESTADO, LAS COOPERATIVAS Y ASOCIACIONES DE TRABAJADORES COMIENZAN A DISEÑAR UNA NUEVA ESTRUCTURA PRODUCTIVA SIN EXPLOTACIÓN SOCIAL Y DONDE PREVALECE LA IGUALDAD. ES NECESARIO FORTALECER ESTAS EXPERIENCIAS PARA CONSOLIDAR UNA NUEVA CONFIGURACIÓN ESPACIAL.

TERRITORIO Y TRABAJO. DESAFÍOS Y PROGRESOS EN EL PERÍODO ACTUAL

por **DIANA LAN**

Centro de Investigaciones Geográficas (CIG). Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales IGEHCS - CONICET - UNCPBA. Facultad de Ciencias Humanas UNCPBA



La reorganización productiva del territorio se basa en los progresos de la ciencia y de la tecnología que en forma conjunta con la circulación de la información van generando otras condiciones materiales e inmateriales que aumentan la especialización del trabajo en los lugares.

Los territorios más activos son aquellos que se adaptan más rápidamente a las exigencias del mercado mundial, ya que es necesario unir en un único proceso a las porciones de trabajo desarrolladas en lugares distantes. Por eso la circulación obtiene mayor importancia, al ampliarse los contextos de intercambio de productos, las áreas industriales van perdiendo el control sobre lo que pasa en los lugares, contribuyendo a una clara fragmentación territorial.

El espacio industrial no se reduce a la fracción estricta del territorio ocupado por los establecimientos, puesto que las empresas utilizan la variable espacial como instrumento para llevar a cabo sus objetivos, afectando así tanto la localización de las plantas como la generación de diversos flujos de relación entre ellas y con respecto a su entorno (mercancías, capital, información).

Si se considera al territorio como usado por la sociedad, es posible que cada empresa o cada actividad produzca su propia división del trabajo que se plasmará en el espacio y, de acuerdo al momento histórico, se generará una superposición de divisiones del trabajo, algunas responderán a lógicas escalares globales y otras a locales, pasando por las escalas nacionales.

También es sabido que cada empresa o cada rama de actividad producen una manifestación geográfica y que el uso del territorio será diferente de acuerdo con la importancia de ellas. Esto desemboca en un uso competitivo del espacio, que se presenta en la realidad como un uso jerárquico, en la medida en que algu-

nas empresas disponen de mayores posibilidades para la utilización de los mismos recursos territoriales.

La configuración territorial de la industria está formada por hechos del pasado y del presente, lo que hace que se defina y se redefina. Siempre que la sociedad sufre cambios, las formas u objetos geográficos asumen nuevas funciones. Esa totalidad del cambio crea una nueva organización espacial.

Entendemos el presente como una posibilidad para identificar los problemas de la acumulación capitalista, sobre todo basándonos en la crisis estructural de los países centrales. Lo que se percibe es que estos países desarrollados están preocupados por rescatar al capitalismo centrando su accionar en ajustes con la consecuente repercusión en los que menos tienen.

Este escenario incentiva a sostener un paradigma alternativo a la economía de mercado, desde una economía social, donde el espacio se conciba como una dimensión social.

Particularmente, mencionaremos el caso de Tandil (provincia de Buenos Aires) que se convierte en testigo y actor de un desarrollo simultáneo de diversas divisiones del trabajo, por eso se sostiene que la redistribución del ingreso y la reindustrialización son pilares básicos para pensar en otra racionalidad.

Partimos del año 2001 donde queda demostrado cómo la sociedad, frente a situaciones límite, encuentra otras salidas, basadas en la cooperación y la solidaridad. Esta esperanza renovada atiende las necesidades de los más desprotegidos y dignifica su existencia.

Los progresos y desafíos tendrán que prestar atención a la participación de ciudadanos en emprendimientos asociativos de gestión democrática, como en el caso de Tandil, donde se viene dando un crecimiento del cooperativismo de trabajo inserto en relaciones sociales de cooperación y solidaridad.

Así aparecieron espacios de solidaridad, de encuentro, liderados por desocupados que mostraron una geografía de la crisis que no fue el patio trasero que escondía la pobreza en la sobrevivencia más elemental, sino que son espacios abiertos de cara a la sociedad (que los llamamos circuitos creadores de trabajo) con mecanismos de organización y de regulación que evitaron la competencia destructiva (y en circunstancias en que no fue así, los mismos actores se encargaron de desactivarlos).

En la ciudad de Tandil se fue dando un desarrollo de base territorial con formas sociales de emprendimientos que promovieron otra mirada de la realidad, como sucedió en todo el país. Se formaron circuitos creadores de trabajo, a partir de ferias comunitarias y fábricas recuperadas por sus obreros. Es decir, se formaron fábricas recuperadas, que luego se convirtieron en cooperativas de trabajo donde las características que las distinguen de otras empresas son que pertenecen al conjunto de los trabajadores y que se controlan democráticamente.

Así aparece una reivindicación de los derechos sociales, que estaban silenciados por la aparente solución que traía la flexibilización del trabajo, que era entendida como condición necesaria para insertarse en el mundo globalizado en beneficio de todos. El escenario del 2001 sirve de referente para tomar estas experiencias y analizar cómo se continúa ante los actores internacionales que presionan sobre el Estado nacional y que son claros ejemplos de condicionamientos externos, tal es el caso concreto de la crisis internacional de 2008-2009, que tuvo su correlato en la fuerza de trabajo, con nuevos momentos de incertidumbre en la industria de la ciudad, sobre todo en la industria metalmeccánica.

La reactivación económica surgida a partir del 2003 en la ciudad de Tandil se refleja en una recuperación económica de la indus-

tria manufacturera, que luego quedó expuesta a la crisis internacional, sobre todo en la industria metalmeccánica, porque afectó a las grandes empresas que son las dueñas de las terminales de automóviles y la mayoría de la producción autopartista de la industria tandilense va dirigida hacia ellas.

Ante este nuevo panorama de crisis, debemos enunciar proyectos superadores a lo que nos impone el contexto europeo, que se apoyen en otro manejo de la economía, en una mejor distribución de los beneficios obtenidos y de la gestión de las actividades productivas y del Estado.

Los progresos y desafíos tendrán que prestar atención a la participación de ciudadanos en emprendimientos asociativos de gestión democrática, como en el caso de Tandil, donde se viene dando un crecimiento del cooperativismo de trabajo inserto en relaciones sociales de cooperación y solidaridad.

La Tabla 1 muestra este crecimiento singular (21 cooperativas de trabajo) a partir del año 2003, esta nueva configuración espacial avanza hacia una estructura productiva sin explotación social, donde prevalece la igualdad y donde el Estado ha jugado un rol importante para apoyar a estas asociaciones de trabajadores que gestionan unidades de producción, democratizando sus formas organizativas.

Cada cooperativa es una asociación autónoma de personas que se juntan voluntariamente, formando una empresa de propiedad conjunta y que se gestionan democráticamente, por eso se diferencian de las empresas regidas por el capital o por el gobierno.

La última cooperativa que se conoce está constituida por los ex empleados de El Amanecer (tal es así que aún no figura en el registro del INAES, Tabla 1). Conformaron la cooperativa El Nuevo Amanecer para salvar sus puestos de trabajo, contando con

15 empleados que se dedican a la producción de queso en barra Dambo y queso cremoso. Asimismo hay otra planta en la ciudad de Mar del Plata donde trabajan 50 personas y produce dulce de leche y caramelos Bandoleros.

Tal es el crecimiento de las cooperativas de trabajo que se está avanzando en la conformación de una Federación de Cooperativas de Trabajo, que reúne a diez cooperativas de trabajo, con 300 trabajadores en conjunto, y acordaron constituir una federación. En un partido donde la desocupación ronda el 10 por ciento, es palpable la necesidad de generar este tipo de espacio. “Si trabajamos juntas es probable que nos escuchen más”, dijo la presidenta de Cerámica Blanca, Nina Pochetino, al diario *El Eco de Tandil* el pasado 5 de marzo de 2013.

Las nuevas expresiones del trabajo surgidas en la emergencia del modelo vigente son del movimiento de los propios trabajadores, que intentan defender y sostener el trabajo más allá del empleo. Son experiencias singulares que encierran procesos, actores, acciones, es decir relaciones materiales y simbólicas que nos ayudan a reconstruir la relación entre trabajo y territorio. Esto pone en evidencia un presente que tiene como desafío construir

una nueva realidad a partir de lo que está latente dentro de la sociedad, de lo que ya existe.

Es a partir de la crisis económica que se recrean nuevas alternativas para desarrollar el trabajo y es entonces cuando comenzamos a revitalizar el lugar donde vivimos, para intentar generar otro desarrollo que implique ver las diferencias socioespaciales como recursos y no como un problema, como potencial del cambio y no como una forma de sostener, como hecho consumado, lo que ya se hizo.

No se trata de reconocer la diferencia, los valores propios de los lugares para idealizarlos sino como puntos de partida de nuevos procesos de desarrollo espacial. Inclusive puede ser fundamental recuperar y revitalizar aquellos lugares abandonados que pueden ser vistos desde otra racionalidad.

La búsqueda de otras posibilidades alternativas en nuevas configuraciones espaciales no deja de lado la lucha por una sociedad justa, sino que esto es lo que nos está marcando el camino para intentar corregir las estructuras y las lógicas generadoras de desigualdad.

La reactivación económica surgida a partir del 2003 en la ciudad de Tandil se refleja en una recuperación económica de la industria manufacturera, que luego quedó expuesta a la crisis internacional, sobre todo en la industria metalmecánica, porque afectó a las grandes empresas que son las dueñas de las terminales de automóviles y la mayoría de la producción autopartista de la industria tandilense va dirigida hacia ellas.

Tabla N° 1. Registro de Cooperativas de Trabajo. Tandil. 2013

N° COOP.	MAT. N°	FECHA INSCR.	RAZON SOCIAL	ACTIVIDAD	DIRECCION	LOCALIDAD
1	47070	27/03/2013	COOP DE TRABAJO RONICEVI COOP LTDA	TRABAJO	JUJUY N° 328	TANDIL
2	46968	15/01/2013	COOP DE TRABAJO MALENA LTDA	TRABAJO	FERNANDEZ DE LA CRUZ N° 955	TANDIL
3	46967	15/01/2013	COOP DE TRABAJO MANOS QUE CUIDAN LTDA	TRABAJO	DUFAU N° 1028	TANDIL
4	46738	12/12/2012	COOP DE TRABAJO EL PEHUEN LTDA	TRABAJO	ECHEVERRIA N° 45	TANDIL
5	46334	26/10/2012	COOP DE TRABAJO LA SIMONA LTDA	TRABAJO	PRIMERA JUNTA N° 570	TANDIL
6	40865	23/12/2011	COOP DE TRABAJO "LA COSTERA TANDIL" LTDA	TRABAJO	PASAJE BASSI N° 148	TANDIL
7	38788	03/11/2010	COOP DE TRABAJO CERAMICA BLANCA LTDA	TRABAJO	3, PARCELA 9 B° PARQUE INDUSTRIAL DE TANDIL	TANDIL
8	37695	18/03/2010	COOP DE TRABAJO RECOOPARTE LTDA	TRABAJO	CHORROARIN N°22	TANDIL
9	35936	24/08/2009	COOP DE TRABAJO SAVIA LTDA	TRABAJO	AV. COLON N° 1112	TANDIL
10	33707	22/07/2008	COOP DE TRABAJO BARRIOS UNIDOS LTDA	TRABAJO	LOS JAZMINES N° 2017	TANDIL
11	32284	28/06/2007	COOP DE TRABAJO TEXTIL "LA SERRANA" LTDA	TRABAJO	GARIBALDI N° 1350	TANDIL
12	29383	02/08/2005	COOP DE TRABAJO TECHAR LTDA	TRABAJO	HOLMBERG N° 459	TANDIL
13	29230	29/06/2005	COOP DE TRABAJO LOS UNIDOS LTDA	TRABAJO	4 DE ABRIL N° 1495	TANDIL
14	28173	15/02/2005	COOP DE TRABAJO LA ESPERANZA LTDA	TRABAJO	ARANA N° 1129	TANDIL
15	28115	03/02/2005	COOP DE TRABAJO SUMA LTDA	TRABAJO	ARANA N° 1129	TANDIL
16	28113	03/02/2005	COOP DE TRABAJO LA PAZ LTDA	TRABAJO	ARANA N° 1129	TANDIL
17	28112	03/02/2005	COOP DE TRABAJO FUTURO LTDA	TRABAJO	ARANA N° 1129	TANDIL
18	28451	23/01/2004	COOP DE TRABAJO I.M.POP. AR. INDUSTRIA METALURGICA POPULAR ARGENTINA LTDA	TRABAJO	PARQUE INDUSTRIAL, PARCELA 4	TANDIL
19	24774	11/07/2003	COOP DE TRABAJO METALCOOP LTDA	TRABAJO	LAS MALVINAS N° 1860	TANDIL
20	16586	16/12/1994	COOP DE TRABAJO LA ESPERANZA DE TANDIL LTDA	TRABAJO	PRIMERA JUNTA N° 1049	TANDIL
21	9570	07/07/1982	COOP AÑATUYA DE TRABAJO LTDA	TRABAJO	GRAL PAZ N° 440 piso E/P Of/ Dto/Loc:1	TANDIL

EL MODELO DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA IMPLANTADO DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EMPUJÓ A GRAN PARTE DE LA POBLACIÓN RURAL HACIA FORMAS DE VIDA URBANA. SIN EMBARGO, EL GRUESO DE ESTE FLUJO MIGRATORIO NO SE DIRIGIÓ A LAS GRANDES CIUDADES SINO A LAS PEQUEÑAS Y A LOCALIDADES MENORES. A CONTINUACIÓN, ALGUNOS DATOS QUE ILUSTRAN ESTE FENÓMENO.

¿DESTERRITORIALIZACIÓN O RETERRITORIALIZACIÓN DEL INTERIOR PAMPEANO?



por **HUGO ARRILLAGA**

Lic. en Economía, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador. Diploma Superior en Ciencias Sociales con orientación en Sociología Política, FLACSO. Director del Observatorio Económico Territorial, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral.

por **GABRIELA BUSSO**

Integrante del equipo del Observatorio Económico Territorial, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral.



El presente trabajo tiene por objetivo poner en discusión algunas de las interpretaciones más corrientes sobre las características que tienen tanto los movimientos migratorios del país como las dinámicas urbanas del mismo, especialmente de su región pampeana, ya que en este caso la mirada está centrada en ella. Se lo hace exponiendo una de las líneas conclusivas a las que se arribó en un par de proyectos de investigación que tuvieron como propósito indagar los diversos impactos o externalidades que acarrió la última reconversión del modelo de producción agrícola que se produjo desde los inicios de la última década del siglo pasado. Con este propósito se avanzó desde un conjunto de miradas disciplinares, tales como demográficas, sociales, laborales, eco-

nómicas, productivas, fiscales, paisajísticas y ambientales entre otras. Pero en este trabajo se presentan los resultados obtenidos desde una mirada en particular, que centra su preocupación en la dinámica poblacional y fundamentalmente en la dinámica urbanística, es decir, de sus formas de asentamiento en el territorio, procurando profundizar el conocimiento y la comprensión de las transformaciones que se produjeron en la región pampeana, reinterpretando las mismas, a los efectos de permitir ajustar los objetivos y esfuerzos que se canalizan a través de las políticas públicas.

El interés particular por las formas y condiciones de relocalización de la población devienen de los negativos impactos que el conjunto de innovaciones incorporadas al proceso de produc-

Un número muy significativo de mano de obra desempleada, por haber sido expulsada de sus antiguos trabajos rurales, migraba hacia las pequeñas y medianas localidades más próximas a su antigua residencia rural, conformando un nuevo problema social en las mismas.

ción agrícola y la primacía que esta actividad adquirió como práctica productiva tuvieron sobre el mercado laboral, y por ende, en su estructura social. Los resultados producidos en estas investigaciones en materia de cambios en el mercado de trabajo rural fueron expuestos fundamentalmente en dos trabajos anteriores que señalan no sólo una fuerte reducción de este mercado, sino como consecuencia del mismo un desplazamiento de dicha población hacia formas de vida aglomerada, en donde se insertan con significativas condiciones de precariedad laboral y vulnerabilidad social.

Las transformaciones así descritas son coincidentes y se agregan a las conclusiones a las que arribaron un cúmulo de autores, entre los que cabe destacar a Botta y Selis, quienes señalan que las innovaciones incorporadas al proceso de producción agraria implicaron una destrucción de 4 de cada 5 puestos de trabajo en la actividad, y a Guillermo Neiman, cuando señala que *“los cambios en los ‘modos de trabajar’ en la agricultura han introducido a su vez algunas modificaciones en la precariedad típica del trabajo en el sector y en los niveles de registración de los trabajadores... como consecuencia de la actividad de los intermediarios, es posible encontrar situaciones de crecimiento de la precariedad y de la (pseudo) registración; asimismo, el incremento de la inestabilidad a partir de los comportamientos empresarios señalados antes resulta en inserciones más precarias volviendo más insegura la vida de los trabajadores y de sus hogares”*.

A los cuales se les suman también los cambios descriptos por Barsky y Gelman, según los cuales los productores que residían en sus explotaciones se retraen, en el período que media entre los censos nacionales agrarios de 1988 y 2002, de un 43% a un 34%, los que se agregan a los cambios que se introdujeron en la

estructura del empleo sectorial.

De hecho, este conjunto de transformaciones producidas en el mercado de trabajo rural indujo al interrogante sobre el destino de esta población, la que al haber sido desplazada de sus trabajos, y en función de la especificidad de los mismos y de las implicancias que tienen en términos de la localización y asentamiento físico, no sólo del trabajador, sino en muchos casos de sus familias, abren la incógnita del destino territorial de estos flujos poblacionales, como también de sus condiciones de vida. La incógnita en este sentido está dada en si la región pampeana protagonizó un típico fenómeno de desterritorialización o si, por el contrario, se asistió a una nueva forma de reterritorialización en el sentido que C. Raffestein les daba a estos procesos. De un análisis preliminar, cabe destacar que la evolución en términos cuantitativos de la población nacional continuó profundizando las tendencias que se venían observando en los períodos intercensales precedentes. Se resalta en primer lugar la continuidad del proceso de desaceleración diferencial de su crecimiento, expresado en una progresiva declinación de su ritmo de evolución total, pero con fuertes asimetrías hacia el interior de su territorio. Así, mientras la población argentina creció un 39,5% en los veinte años que median entre los relevamientos de 1970 y 1991, lo cual da cuenta de una tasa promedio anual del 1,60%, en las dos décadas subsiguientes (1991/2010) creció un 23% a una tasa media del 1,10% anual.

En términos de los grandes procesos territoriales se destacan dos tendencias que se han reafirmado en el último relevamiento censal:

a) El país sigue sometido, y en forma creciente, a muy altos niveles de urbanización, con lo cual su espacio rural tiende progresi-

PORCENTAJE DE LA POBLACION NACIONAL CON ASIENTO EN LA REGION PAMPEANA.
(CABA, BUENOS AIRES, CORDOBA, ENTRE RIOS, LA PAMPA, SAN LUIS Y SANTA FE)

1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
67,56%	74,91%	72,85%	72,50%	73,23%	71,53%	69,57%	67,56%	67,32%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

va pero irremediabilmente a perder su población. Así su población urbana llegaba al 2001 al 89,4% (la cual consideraba sólo la asentada en localidades de más de 2.000 habitantes), y al 92,8% si se la determina a partir de la consideración de la población asentada en localidades (sin límite inferior de tamaño), valores que se acrecentaron en el 2010 al 91% y 94,3%, respectivamente. En el caso de la región pampeana, su tasa de aglomeración llega al 97,5% en el 2010.

b) En términos de diferenciales de crecimiento se continúa con una tendencia que se manifiesta a partir de la década de los '70, por la cual los ritmos de expansión en la población pasan a ser mayores en la región extrapampeana que en la pampeana, revirtiendo el comportamiento observado en las primeras décadas del siglo pasado.

En términos de distribución territorial a nivel intrapampeano, persiste una visión tradicional que reconoce la pérdida del dinamismo que otrora caracterizara a los grandes aglomerados urbanos, no obstante se enfatiza el rol que han asumido en este sentido las ciudades intermedias como los núcleos más dinámicos en torno al crecimiento de su población, convirtiéndose en los focos de atracción de los movimientos migratorios.

Usach y Garrido Yserte señalan como características del país la pérdida de primacía de su principal metrópoli conjuntamente con el surgimiento de nuevas tendencias en las que se destacan en este lugar las ciudades intermedias. Estas afirmaciones son coincidentes con otras interpretaciones de un cúmulo de actores entre los que destacan Scornik, Barreto y Pelli, y que tienen su arraigo en un conjunto de obras que analizan las dinámicas demográficas, poblacionales y urbanísticas, en escalas de mayor envergadura, como es el caso del trabajo de César Vapnarsky o de los aportes de R. Jordán y D. Simioni, que destaca que en América latina las ciudades intermedias son "la fracción del sistema de asentamientos humanos más dinámica en términos demográficos", criterio de alguna manera convalidado por Nacio-

A lo largo de las dos décadas en que se implementa el nuevo modelo de producción agrícola se profundiza el proceso de aglomeración de su población, tendiendo a desaparecer el actor social cuyo hábitat es el espacio rural disperso.

nes Unidas a través del informe sobre población 2007. No obstante, diversas evidencias empíricas en el proceso de investigación referenciado fueron dando cuenta de que un número muy significativo de mano de obra desempleada, por haber sido expulsada de sus antiguos trabajos rurales, migraba hacia las pequeñas y medianas localidades más próximas a su antigua residencia rural, conformando un nuevo problema social en las mismas. Una vez disponibles los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, se pudo observar que las tasas medias de crecimiento poblacional en las localidades de menos de 10.000 habitantes y en las pequeñas ciudades (menos de 50.000) superaban holgadamente los valores medios del sistema urbano, y por último la constatación de que los grandes aglomerados urbanos (GAU) del país (aquellos que al 2010 superaban los 500.000 habitantes) perdieron progresivamente su nivel de primacía en la captación de población, ya que este indicador que detentaba un valor del 51,6% en 1980, descendió en los sucesivos censos al 51% (1991), a 49,3% (2001) y al 48,3% en el 2010. Los resultados de los análisis de las dinámicas urbanas detectadas y junto con ello de los movimientos migratorios en la región, fueron publicados bajo el nombre de “Dinámica demográfica y urbana en la pampa monoagrícola de principios del milenio” y de “El proceso de microurbanización periférica pampeana, en el contexto del nuevo modelo de producción agrícola”. Básicamente las conclusiones a las que se arribó en dichos textos señalaban:

► Que el crecimiento constatado de la primacía absoluta de la forma aglomerada de localización de la población se llevó a cabo con una significativa mayor intensidad tanto en las “micro y pequeñas” localidades como en la “pequeñas ciudades”, es decir, en los estratos de localidades de un tamaño inferior a los

50.000 habitantes, con lo cual se convalida la afirmación de que este estrato del universo urbano pampeano fue el más dinámico del sistema. Verificando que el ritmo de crecimiento de las localidades de la región, a lo largo del último tramo intercensal, tuvo una relación inversa a la de su tamaño.

► Este particular fenómeno de densificación poblacional de los espacios históricamente rurales contrasta y se opone a la tradicional visualización del proceso de transformación de estos territorios, ligados a la idea de desterritorialización. En contraposición a ello, se observó un proceso de reterritorialización del mismo a partir de un significativo incremento en la forma de residencia aglomerada, en localidades insertas en el espacio tradicionalmente rural, con incremento absoluto y relativo de su densidad poblacional total.

► Estas características de la dinámica demográfica de la región pampeana de la última década del siglo XX abrió un nuevo universo de preocupaciones, relacionadas con las condiciones de vida de dicha población, con las formas de inserción laboral en sus nuevos asentamientos, y con las capacidades institucionales, tanto de los gobiernos locales como de las organizaciones de la sociedad civil, para dar respuesta a los nuevos problemas sociales rurales emergentes.

Varias de las observaciones expuestas en dichas obras, que contradicen las interpretaciones tradicionales descritas, sí fueron coincidentes con los aportes y conclusiones a las que arriban Javier Lindenboim y Daniel Kennedy en su trabajo “Dinámica urbana argentina 1960-2001”.

En esta oportunidad, y a partir de poder contar con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, con detalle a nivel de localidad, se actualizaron los análisis realizados, incorporando el análisis del comportamiento de la red

Cuadro 1. Evolución de la población en 1.608 localidades

		1991	2001	2010
En los CNPV	Población	21.550.566	23.627.857	26.311.766
	Localidades	1.621	1.749	1.768
En el análisis	Población	21.545.611	23.601.685	26.270.495
	Localidades		1.608	
Volumen	En población	0,02%	0,11%	0,16%
Desestimado	En localidades	0,8%	8,1%	9,0%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

urbana pampeana de la primera década de este siglo. Pero para que sus resultados sean acabadamente interpretados se destacan los principales criterios metodológicos adoptados:

a) Los cambios en las denominaciones de las localidades, junto a la de los patrones de lectura en los censos y/o los procesos de expansión geográfica de los grandes aglomerados, que pasan a sumar localidades que otrora no eran parte de los mismos, produce, si bien en forma marginal en sus efectos, la emergencia de nuevas localidades, así como la desaparición de otras. Para evitar las distorsiones que ello produce en el análisis de la dinámica de la red urbana, se realiza un análisis de la evolución sólo de las localidades que fueron reconocidas como tales y leídas en los tres censos analizados (1991, 2001 y 2010), destacando que en el caso de los GAUs, se los toma con la dimensión espacial más amplia de la que fuera registrada en estos relevamientos.

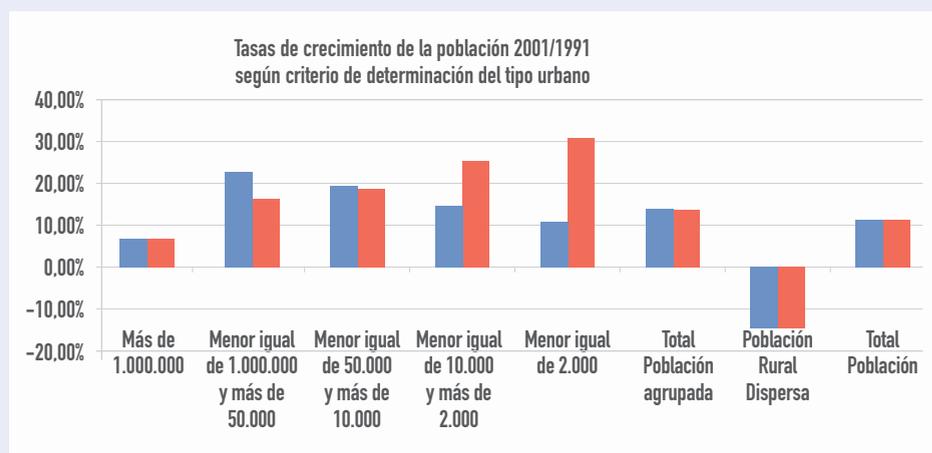
Con el criterio descrito, se destaca que el análisis se circunscribió al seguimiento de la evolución de 1.608 localidades, mientras que el número de localidades y población que arrojaban los censos y los volúmenes de ambas variables desestimadas se señalan en el cuadro 1.

b) Los tipos urbanos adoptados, parten de reconocer en principio como ciudades intermedias (CI) aquellas cuyo volumen poblacional oscila entre 50.000 y 1.000.000 de personas, siguiendo el criterio expuesto por Jordán. Se identifica entonces como GAU a aquellas localidades con una población de más de 1.000.000 de habitantes; pequeñas ciudades (PC) a las que cuentan entre 10.000 y 50.000 habitantes; pequeñas localidades (PL) a las tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes y microlocalidades (ML) a las inferiores a las 2.000 personas.

c) A partir de que el objeto del análisis es el reconocimiento de la dinámica territorial a través del seguimiento del comportamiento de su red urbana, se destaca en relación con la clasificación del tipo urbano para cada localidad que el mismo, una vez otorgado (en relación a su tamaño poblacional), queda fijo para el período de análisis. No considerando su cambio en el caso de que, por crecimiento o decrecimiento del volumen de su población, le correspondiera pasar a una categoría superior o inferior. La no observancia de este criterio en un análisis diacrónico, es decir, si se cambiara el tipo urbano de pertenencia de una localidad a lo largo de la serie temporal, produciría significativas distorsiones en los resultados, que son los que indujeron a erróneas interpretaciones a lo largo del tiempo.

Este tipo de distorsiones en los resultados fueron presentadas en las publicaciones ya citadas del 2010, y se muestra a continuación las dos lecturas emergentes de las dinámicas urbanas, admitiendo cambios en el tipo urbano asignado a cada localidad en un caso (sólo si le corresponde por la evolución de su población), y manteniendo el tipo urbano fijo a lo largo de las lecturas, habiendo adoptado en este caso el vigente a 1991.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En el Gráfico 1 las tasas medias de crecimiento reflejadas en las columnas de color azul fueron determinadas siguiendo el criterio que a cada localidad se la ubicaba en el tipo urbano que le correspondía en cada censo (según el volumen de su nueva población). Las columnas de color rojo reflejan por el contrario las tasas de crecimiento por tipo urbano, respetándole a cada localidad su pertenencia a un mismo tipo urbano a lo largo de la serie.

La significativa diferencia que se obtiene en estos resultados está explicada en el hecho de que aquellas pequeñas localidades que por su alto dinamismo “pasan” de categoría de tipo urbano, transfieren toda su población a la nueva categoría otorgándole a esta última una capacidad de crecimiento que no le es propia. Sin duda los efectos finales en la lectura dependen del volumen de la movilidad entre tipos urbanos que se verifique en el territorio y en el período analizado. El Cuadro 2 muestra el grado de movilidad verificado en la región pampeana en los dos períodos intercensales analizados.

De este modo, con los criterios descritos, se pasó a analizar la dinámica del sistema urbano del período 1991-2010. Los resultados obtenidos al comparar entre sí las dos décadas del período reflejan una significativa declinación en las tasas de expansión de la población en las micro y pequeñas localidades, a la par de un significativo crecimiento de los GAUs, sin llegar al punto de revertir sus guarismos, pero sí de equiparar los ritmos de expansión. No obstante, el proceso acumulado de los 20 años preserva la tendencia que caracteriza a los ritmos de crecimiento de los diversos tipos urbanos, en una relación inversa al tamaño de la población.

Cuadro 2. Movilidad poblacional en la región pampeana

DE	A	1991 / 2001	1991 / 2001
10.000 a 50.000	50.000 a 1.000.000	5	
2.000 a 10.000	10.000 a 50.000	17	13
500 a 2.000	2.000 a 10.000	6	4
1 a 500	500 a 2.000	78	67
Acrescentaron de tipo urbano		106	84
2.000 a 10.000	500 a 2.000	3	2
500 a 2.000	1 a 500	6	4
Decrecimiento de tipo urbano		9	6

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Cuadro 3. Volúmenes de población y tasas de crecimiento en diversos períodos, de la región pampeana clasificada por tipo urbano de pertenencia al 2010

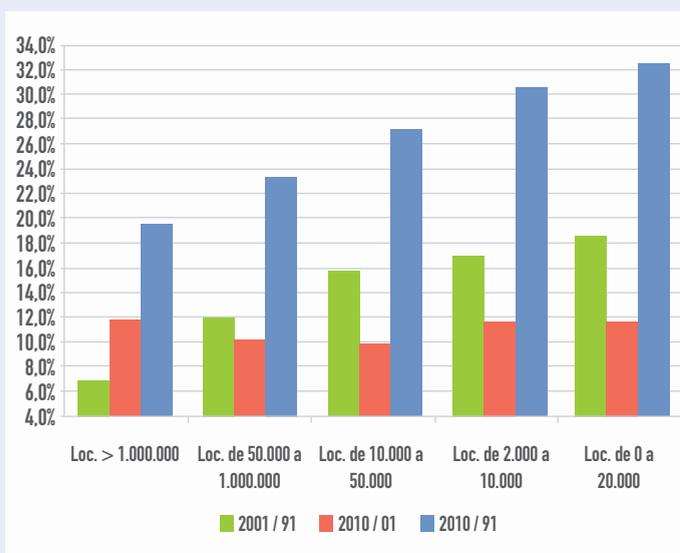
TOTAL DE LOCALIDADES DE LA REGION PAMPEANA INCLUIDO CABA Y GBA	1991	2001	2010	2001 / 91	2010 / 01	2010 / 91
	POBLACION			TASAS DE CRECIMIENTO ENTRE FECHAS		
Región pampeana con GBA	21.550.566	23.627.857	26.311.766	9,64%	11,36%	22,09%
Loc. >de 1.000.000	13.648.004	14.580.671	16.301.459	6,83%	11,80%	19,44%
Loc. de 50.000 a 1.000.000	4.002.117	4.481.580	4.949.515	11,98%	10,44%	23,67%
Loc. de 10.000 a 50.000	2.045.528	2.366.777	2.599.549	15,70%	9,83%	27,08%
Loc. de 2.000 a 10.000	1.331.823	1.557.548	1.737.304	16,95%	11,54%	30,45%
Loc. de 0 a 2.000	523.094	641.281	723.939	22,59%	12,89%	38,40%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Es importante destacar también que la adopción del período para la fijación del tipo urbano tiene consecuencias en las tasas de crecimiento que se determinan en razón de que se opera en cada caso con diferentes universos de población; pero no afectan la posición o relación relativa entre los tipos urbanos en cada lectura. Motivo por el cual se lo considera un indicador eficiente.

El Gráfico 2 muestra los valores asignados al Cuadro 3, expresado en términos gráficos.

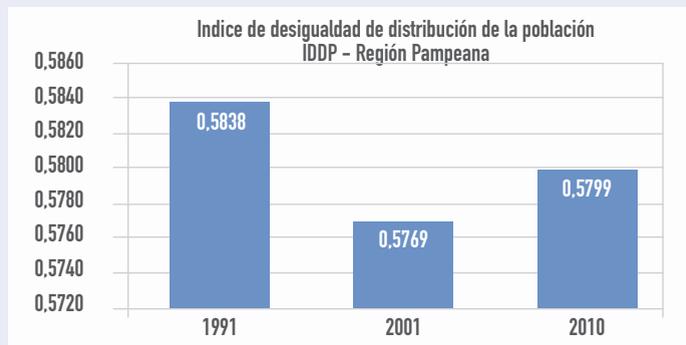
Gráfico 2. Volúmenes de población y tasas de crecimiento en diversos períodos, de la región pampeana



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

A los efectos de verificar estos resultados se exploró la construcción de un indicador de desigualdad en la distribución de la población en el territorio (IDDP), aplicando el indicador de desigualdad creado por Corrado Gini, conocido como “coeficiente de Gini”, el cual si bien estuvo ideado para medir los niveles de equidad en la distribución del ingreso, es apto como indicador genérico de los niveles de desigualdad. Para ello se partió de la evolución de la población a lo largo de los tres últimos relevamientos censales, recuperando la población total (urbana y rural –agrupada y dispersa–), a nivel departamental (con la excepción de la jurisdicción CABA, que entró como una unidad territorial); lo cual arrojó un total de 228 unidades territoriales de lectura. Con dicha información se construyó la curva de Lorenz como indicador de la distribución relativa de una variable, en este caso de la distribución de la población, y a partir de la misma el Coeficiente de IDDP, el cual, como en el caso del Coeficiente de Gini, varía entre valores extremos de 0 a 1, donde 0 sería indicativo de la perfecta igualdad (todos los departamentos de la región tienen la misma población) y 1 el máximo nivel de desigualdad, donde toda la población estaría concentrada en sólo un departamento. Esta determinación se llevó a cabo para los tres momentos censales (1991, 2001 y 2010), arrojando los resultados que se observan en el Gráfico 3.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Como conclusiones parciales, ya que este proceso debe seguir siendo analizado, a partir de que su comportamiento manifiesta significativas diferencias hacia el interior del territorio, que no cuentan hasta la fecha con explicaciones sustantivamente aceptadas, puede destacarse:

- ▶ A lo largo de las dos décadas en que se implementa el nuevo modelo de producción agrícola se profundiza el proceso de aglomeración de su población, tendiendo a desaparecer el actor social cuyo hábitat es el espacio rural disperso (llegando a ser sólo el 2,5% de la población distribuido en más del 90% de la superficie regional).
- ▶ Este desplazamiento da cuenta de movimientos migratorios de significativa magnitud, una parte sustantiva de los cuales (próxima al 40%) se materializa dentro del mismo espacio provincial, lo que los torna como invisibles a la mayoría de los estudios migratorios que centran su análisis en la movilidad internacional e interprovincial.
- ▶ Esta particular movilidad poblacional privilegió su asentamiento en las micro y pequeñas localidades, y en segundo lugar en las pequeñas ciudades, siendo las ciudades intermedias y los GAUs las que menores tasas de crecimiento han tenido a lo largo de estos veinte años.

- ▶ Esto sin duda da cuenta de un fuerte proceso de reterritorialización, donde la sociedad va cambiando muy gradualmente su forma de localización en el territorio, disminuyendo los niveles de desigualdad territorial en su distribución.
- ▶ No se ha observado en el período analizado tendencias constantes a lo largo de los veinte años, no obstante, en la primera década de este siglo, en la cual el comportamiento precedentemente descrito se morigera, las micro y pequeñas localidades mantienen, aun mínimamente, la tendencia de crecimiento diferencial positivo.
- ▶ Todo esto es indicativo de que las transformaciones que se suceden están dando cuenta de un territorio en el que en su espacio interior se densifica su tejido social. El cual, si bien no fue objeto de tratamiento específico en este trabajo, se recrea con sensibles mayores niveles de precariedad laboral y vulnerabilidad social que los que se verifican en las grandes urbes. Y este proceso se da en un territorio donde la esfera pública, tanto estatal como de la sociedad civil, responsable de la atención de dicha problemática, presenta sus mayores niveles de debilidad institucional.

A PESAR DEL AVANCE QUE REPRESENTA LA REFORMA DE LA LEY DE QUIEBRAS DE 2011, LA PROBLEMÁTICA DE RECUPERACIÓN EMPRESARIAL Y AUTOGESTIÓN OBRERA LEJOS ESTÁ DE HABERSE RESUELTO. LOS TRABAJADORES SIGUEN INMERSOS EN LA VULNERABILIDAD Y LA FRAGILIDAD. ES NECESARIO AVANZAR EN UN MARCO INTEGRAL QUE CONTEMPLE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL.

NECESIDAD DE UNA NORMATIVA INTEGRAL PARA LA RECUPERACIÓN DE EMPRESAS. UN ANÁLISIS RESPECTO DE LA OPERATIVIDAD DE LA NUEVA LEY DE QUIEBRAS



por **MARCELO AMODIO**

*Abogado laboralista, especialista en Derecho del Trabajo UNLP.
Director de la Cátedra Libre de Fábricas Recuperadas por sus
Trabajadores de la Universidad Nacional de La Plata y apoderado
legal de organizaciones sociales y empresas recuperadas.*



En el año 2011 el Estado argentino anunció la reforma más importante de la legislación sobre concursos y quiebras a fin de favorecer los procesos de recuperación empresarial y autogestión obrera. La modificación legal ha provocado un importante avance, pero claramente aún resulta insuficiente.

Lo trascendental de la reforma ha sido, sin dudas, la introducción de los principios rectores del derecho del trabajo al derecho comercial y la obligación en cabeza del Estado de asistir a este grupo de trabajadores, que en consonancia con la lectura que indispensablemente debe hacerse de los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte de nuestro esquema normativo nacional, sumado al proyecto doctrinario que la Corte Suprema de Justicia de la Nación viene efectuando en relación al tema, favorece notablemente los derechos de los obreros que encaran la tarea de recuperar una fábrica.

El problema consiste en la operatividad. Aun quedando en claro las intenciones de la ley, las normas que intentan asegurar los derechos básicos de los trabajadores de recuperadas se han montado sobre la base jurídica de una norma básicamente contraria a la aplicación de garantías obreras, dado que la ley de

quiebras vigente fue creada inicialmente para favorecer la flexibilidad en el empleo y el cierre especulativo de las empresas, en plena década neoliberalista, lo que provoca colisiones y lagunas jurídicas que difícilmente son interpretadas a favor de los obreros, sobre todo en un fuero donde sus jueces se han desacostumbrado a la aplicación de los principios del derecho social.

A la problemática se le suma la compleja dinámica del proceso concursal y las inmensas operaciones jurídicas que deben desarrollarse para aplicar las variables de solución que la ley prevé, lo que en la práctica implica un serio valladar a las posibilidades de los trabajadores, que no cuentan con recursos económicos para hacer frente a los grandes estudios de abogados y sindicaturas concursales.

Del lógico resultado de dicho análisis surge la necesidad de generar una solución normativa frente un problema que a más de diez años de haber comenzado, aún sigue intacto.

Para intentar acercarnos a diferentes propuestas legales que permitan garantizar la operatividad de los derechos en juego, debemos comenzar describiendo algunas de las problemáticas jurídicas que se presentan en la práctica jurisdiccional concreta luego de la reforma a la ley de quiebras, reconociendo en ella un verdadero hito en las conquistas de los trabajadores.



Los derechos sociales en el derecho argentino. Base axiológica para la aplicación práctica

Cuando hablamos de recuperación de empresas, hablamos de un conjunto de obreros generalmente sin posibilidad de acceso al mercado laboral, que como consecuencia de la crisis empresarial deciden emprender la tarea de continuar con la actividad, a favor de su propia subsistencia, beneficiando a la comunidad. Estos obreros son en su generalidad grupos vulnerables cuya subsistencia depende exclusivamente del salario. Por lo que no sólo son sujetos de especial tutela en tanto su condición de trabajadores, sino también en relación con la situación de indefensión y desigualdad en la que los coloca la quiebra del empleador. En términos estrictamente jurídicos, el estado de vulnerabilidad y fragilidad de ese grupo de trabajadores constituye el piso básico de derechos que deben ser respetados por los integrantes de la sociedad, a la par de que genera la obligación del Estado de reconstituir los derechos perdidos como consecuencia la crisis patronal que cargan a sus hombros.

El Estado republicano liberal, desde la mirada político-jurídica tradicional, siempre debe bregar por el progreso social. Es un deber ineludible mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. En los derechos humanos, especialmente en lo que refiere a las garantías obreras, la protección de progreso se manifiesta a través del principio de progresividad del que surge la obligación del Estado de intervenir en búsqueda de la igualdad real.

Como bien explica Luigi Ferrajoli, el reto de la construcción de un Estado igualitario pasa por la exigencia de crear un adecuado sistema de garantías que posibilite la aplicación práctica del conjunto de derechos constitucionales tendientes a la equiparación social. Es decir: si tomamos en cuenta que las constituciones actuales ya contemplan enunciativamente los derechos sociales, lo que hay que hacer no es tanto dar una batalla por su reconocimiento, sino construir un andamiaje institucional para volverlos eficaces.

Desde la teoría garantista que pregona, sostiene que para que esa realización sea eficaz se requiere un cierto modelo de organización estatal, que destine políticas a los individuos indefensos; una serie de precondiciones subjetivas, es decir un entendimiento de la población en relación a la necesidad de defensa de esos derechos, y por último una base axiológica que permita

reconocer el deber moral de hacernos cargo de las necesidades de los demás.

No quedan dudas de que, con el transcurso de la historia, nuestra nación se ha consolidado como un Estado social de derecho, entramando las disposiciones constitucionales con las leyes específicas y el entendimiento de los jueces de la Nación en relación con la supremacía de los derechos humanos fundamentales en nuestro sistema normativo.

En el año 1994 se sancionó la reforma de la Constitución nacional que permitió el ingreso a nuestro esquema supralegal de las normas de todos los tratados internacionales de derechos humanos y los tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cambiando el eje axiológico sustancial de nuestra Carta Magna, que giraba únicamente alrededor del derecho de propiedad, pasando los derechos sociales claramente a un primer plano en el esquema de valores jurídicos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), asimismo y en consonancia con el reconocimiento constitucional a la normativa internacional sobre derechos sociales, efectuó un sólido desarrollo iusfilosófico sobre la superioridad de este tipo de derechos, logrando consolidar un esquema de valores que se corresponde con el rol del Estado social.



En los últimos años, además, la CSJN ha ingresado determinadamente en la conformación de una doctrina jurídica que sirva para interpretar la posición del Estado argentino en relación a la aplicación de las garantías que permiten el pleno ejercicio de los derechos sociales reconocidos por los tratados internacionales, volcándose claramente a favor de la supremacía de todos estos derechos, en el que se incluye el derecho al trabajo por sobre el derecho individual de propiedad.

Asimismo, la CSJN interpretó que a la aplicación de los tratados de derecho internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) debe efectuarse con un criterio de actualidad –en las condiciones de su vigencia– obligando a los jueces a darles validez a los fallos de las cortes internacionales de derechos humanos, las cuales han sido claramente favorables en relación a la superioridad axiológica del derecho al trabajo y a la dignidad de las clases vulneradas por sobre otros derechos individuales.

En el tema específico de este trabajo, a esa base constitucional se le ha agregado, con acertada vocación tutelar, toda la reforma operada en el año 2011 sobre la Ley de Concursos y Quiebras (LCQ), que introduce los derechos sociales en el conflicto falencial, con intención de preservar los derechos de los trabajadores y las familias afectadas por los quebrantos de las empresas.

Es decir, ya no quedan dudas de que cuando existe un proceso de recuperación empresarial, resulta el principal deber de los jueces y actores jurídicos bregar por hacer efectiva la tutela de los derechos de los más desfavorecidos, ello en función de lo que estrictamente prevé la ley, de acuerdo a lo relatado anteriormente.

Problemas de operatividad del derecho obrero en la nueva ley de quiebras

La reforma de la ley 26.684, vino a dar solución a la problemática de recuperación de empresas, sobre todo al reconocimiento de la necesidad de mantener la empresa en marcha y conservar las fuentes de trabajo reconociendo el derecho de los obreros a preservar su puesto laboral.

A fin de hacer operativo ello, la ley conforma un sistema desordenado, basado, de alguna forma, en los principios del derecho social. Pero se monta sobre la estructura del esquema tradicional que parte de la ley 24.522, de corte neoliberal.

La ley 24.522 (actual ley de quiebras) fue creada con el objetivo de beneficiar sobre todo al sector financiero, por lo que la estructura sigue las vías de la liquidación. La ley, como instrumento jurídico complejo, tiende en su totalidad a facilitar la venta de activos y posibilitar el cobro de deudas financieras (préstamos hipotecarios y prendarios). Ello, sumado a los escasos tiempos que la legislación otorga para efectuar denuncias o imputar responsabilidades a otras personas, hace casi imposible además extender los efectos de las quiebras a sus responsables reales, los dueños de las empresas; por lo tanto facilita enormemente el vaciamiento empresarial y el fraude.

La reforma no varía los principios básicos resaltados. Sobre esto incluye un esquema de participación obrera en el proceso concursal para llegar a cuatro maneras de resolver el conflicto de fondo (es decir, conservar las fuentes de trabajo y mantener

Una nueva ley de cooperativas y mutuales deberá trabajar fundamentalmente en separar trabajadores de autónomos y regular los rangos de obligaciones y derechos de acuerdo con la realidad social, económica y cultural en la que el emprendimiento se encuentre.

la empresa en marcha) de acuerdo con el momento procesal en el que se encuentre la causa: Salvataje o “Cramdown” (art. 48); Locación u otro tipo de contratación (art. 187); Continuidad Empresarial (art. 189) o Adquisición por vía de compensación (203bis). Puede que se utilicen todas estas herramientas, ya que no son excluyentes entre sí.

El salvataje o “Cramdown” es la manera que tiene la ley para denominar a la medida extrema previa a caer en estado de falencia. Se trata justamente de una acción final tendiente a efectuar el último esfuerzo antes de que la empresa quiebre. Se vende la firma en ese estado financiero al mejor postor, que para adquirirla debe acordar con los acreedores. Como en la generalidad de los casos la quiebra provocaría en ellos una peor situación, los acreedores son generosos y efectúan suculentas quitas (negociación a pérdida).

El sistema es de competencia. Pueden presentarse al salvataje las personas o empresas que lo consideren a pujar entre sí y gana quien consiga más rápidamente el aval de todos los acreedores. Con estas reglas de juego, no hay que hacer demasiado esfuerzo para comprender que las grandes estructuras financieras son siempre las que ganan.

En estas condiciones se los pone a competir a los obreros, quienes cuentan con sus propias acreencias laborales como “sumas para compensar”. Aquí se observa la desigualdad entre las partes del proceso. En medianas y grandes quiebras, el mecanismo jurídico para lograr la conformidad referida resulta de tal magnitud, que a pesar de contar con las sumas de sus deudas, a los trabajadores les es casi imposible competir con las capacidades de los empresarios.

En segundo lugar, la solución de contratar con la quiebra, si bien en determinadas situaciones resulta la única solución posible, sobre todo al comienzo de una recuperación, termina muchas veces provocando la insolvencia de la propia cooperativa de trabajo o profundiza la precarización laboral de los obreros. El contrato generalmente es de alquiler: la cooperativa alquila las instalaciones, pagando un canon que es repartido entre el resto de los acreedores del quebrado. El problema es que en general resulta casi imposible sostener salarios por encima del mínimo vital y móvil, pagar las deudas que deja la quebrada, contratar en efectivo y abonar un canon locativo. Sin una previsión objetiva y la ayuda del Estado, esta solución puede convertirse en un problema.

Por último, está bien agregar que la continuidad empresarial es el instituto mejor logrado de la reforma a pesar de las serias dificultades que plantea la aplicación conforme lo indica la ley.

Cuando hablamos de recuperación de empresas, hablamos de un conjunto de obreros generalmente sin posibilidad de acceso al mercado laboral, que como consecuencia de la crisis empresarial deciden emprender la tarea de continuar con la actividad, a favor de su propia subsistencia, beneficiando a la comunidad.

La “continuidad empresarial” es la manera que tiene la cooperativa de mantener en marcha la producción con aval legal. La nueva ley obliga a los jueces a dictar la continuidad empresarial cuando los obreros lo soliciten, fundado exclusivamente “*en el resguardo de la conservación de la fuente laboral de los trabajadores de la empresa declarada en quiebra*” (artículos 189 y 191).

Pero sucede lo mismo que en otras definiciones: al mantener el esquema de la norma anterior, los requisitos para decretar la continuidad parecieran constituirse en imposibles y aun decretada ella, en innumerables ocasiones termina generando un grave problema a la hora de avanzar en la definición total del asunto.

Sobre esto último, como explicaremos a continuación, vale aclarar que los trabajadores tienen asimismo la posibilidad de adquirir en la quiebra todos los bienes de la empresa compensándolos con sus créditos laborales. Esto se hace mediante una tasación judicial, que prevé dos formas de valorar los bienes: 1) como empresa en marcha y 2) como bienes individuales. Como es de imaginar, la valuación “como empresa en marcha” es altamente superior a la tasación de bienes individuales (en muchos casos supera el 300%), dado que se pone un valor a la marca, la clientela, etc. (lo que se denomina valor llave).

Como resultado de lo explicado, en aquellas empresas donde los trabajadores tienen los créditos suficientes para adquirir la fábrica les resulta una contradicción pedir la continuidad empresarial, puesto que al momento de comprar tendrán que soportar pagar un valor mucho más alto por una empresa que ellos mismos mantuvieron abierta. Esta contradicción provoca un enriquecimiento incausado a favor de los acreedores concursales y un empobrecimiento del patrimonio de los obreros, lo que termina afectando a su propiedad y por ende colisiona con el deber de indemnidad. Es otra manera de explotarlos.

La posibilidad de compensación es nueva en la ley y en muchos casos la llave para resolver el conflicto. La ley posibilita la adquisición de la empresa quebrada abonando mediante compensación con las deudas que ella misma tiene con los trabajadores, como producto de la finalización del vínculo laboral. En caso de que los créditos no sean suficientes, la ley otorga la potestad de poner los bienes en garantía para adquirir préstamos o la posibilidad del “pago en cuotas” a la quiebra. La compensación es –bien utilizada– en muchos casos la forma de resolver el problema.

Ahora bien, suponiendo que alguno de los instrumentos de la ley funcionase, aún todo ello se deberá verificar que los bienes necesarios para producir no se encuentren gravados a favor de un

tercero, dado que al momento de llegar a la quiebra es bastante frecuente que gran parte del patrimonio empresarial se encuentre hipotecado o prendado a favor de una entidad financiera que oportunamente haya otorgado préstamos. Si existen bienes en estas condiciones, ninguna de estas respuestas se hace posible si no se da conjuntamente una solución al derecho que tiene el acreedor sobre la propiedad prendada. Es decir, si no se le paga al banco. Al fin y al cabo, cuando aparece este problema, nos remitimos otra vez al conflicto de derechos fundamentales: ¿es suficientemente absoluto el derecho de propiedad cuando, por su garantía, se ponen en juego derechos humanos básicos? Ante esta situación la solución sólo queda en manos del Estado. Allí aparece la necesidad imperiosa de que las cooperativas cuenten con leyes de expropiación, puesto que cuando los bienes están afectados con garantías, la expropiación resulta la única forma de preservar la continuidad de la empresa y las fuentes



de trabajo. A pesar de que casi todas las empresas se encuentran en estas condiciones, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en muchas provincias, las leyes son sistemáticamente vetadas y la mayoría no ejecutadas a tiempo.

Pero pensemos que logramos hacer operativos los derechos de los obreros cooperativistas mediante la utilización de las herramientas que nos otorga la ley reformada o mediante la ley de expropiación. Cuando los trabajadores logran pasar de estadio y constituirse en una empresa de la economía social, indefectiblemente sus derechos se corrompen nuevamente, atravesando el piso de garantías que poseen como empleados dependientes. El trabajador de la economía social deja de contar con acceso al sistema jubilatorio, al seguro por riesgos del trabajo, con la garantía del salario mínimo, salario familiar, asistencia por desempleo, etc., y la operatividad de los derechos laborales otra vez se vuelve imposible.

La reforma de la ley 26.684 vino a dar solución a la problemática de recuperación de empresas, sobre todo al reconocimiento de la necesidad de mantener la empresa en marcha y conservar las fuentes de trabajo reconociendo el derecho de los obreros a preservar su puesto laboral.



La “continuidad empresarial” es la manera que tiene la cooperativa de mantener en marcha la producción con aval legal. La nueva ley obliga a los jueces a dictar la continuidad empresarial cuando los obreros lo soliciten, fundado exclusivamente “en el resguardo de la conservación de la fuente laboral de los trabajadores de la empresa declarada en quiebra”.

Diferentes posturas sobre las soluciones legislativas a la problemática de las recuperadas

Sin perjuicio de que se trata de un debate incipiente, algunos espacios han comenzado a discutir la propuesta de un cuerpo de normas que permitan asegurar los derechos que se han conseguido en relación a los obreros autónomos y los actores de la economía social.

La propuesta de un estatuto del trabajador autogestionado, el proyecto de ley de cooperativas de trabajo y la ley de economía social son algunas de las pautas sobre las que se viene trabajando.

Sin perjuicio de validar dichas propuestas, supongo que podría ser conveniente avanzar en una modificación profunda de la ley de quiebras, a favor de la recuperación y la conservación de las unidades productivas, donde la liquidación sea la “última ratio” con el objeto de provocar presión sobre el fraude empresarial y la especulación financiera. Legislaciones de este tipo hallamos en Italia, Francia, Brasil, Portugal y México, entre otros países. La legislación falimentaria observada desde este punto deberá tender a la recuperación de la fábrica, ampliar los márgenes de responsabilidad a socios y directores y sustentarse en el valor social que tiene la empresa dentro de nuestro sistema, procurando la conservación de fuentes de trabajo y de la actividad en marcha, evitando la intromisión de capitales especulativos.

La propuesta del Estatuto, por su parte, resulta más cercana al movimiento sindical y se posiciona desde los principios del derecho obrero. En España existe una ley de este tipo, sancionada en 2007: el *Estatuto del Trabajador Autogestionado*. La norma resulta interesante, porque se apoya en la relevancia del trabajador autónomo como grupo social, considerándolo muy significativo en

nuestros tiempos, sobre todo ante la transformación que se ha ido produciendo en las relaciones de producción, la emergencia de nuevos trabajos y nuevas profesiones, la reivindicación de espacios de autonomía y la extensión de zonas de “autoempleo” y de “microempresarialidad difusa”. También la norma reconoce la existencia de fenómenos muy extendidos de “falsos autónomos”, o de “relaciones laborales encubiertas”. Lo más creativo de la ley es el reconocimiento de relaciones de subordinación que surgen como consecuencia de la explotación: trabajadores formalmente autónomos pero con una acentuada dependencia económica de determinadas empresas que se caracterizan como clientes preferentes.

Es interesante también la propuesta de regular parte del sistema mediante una ley que fomenta la economía popular. La idea parte de los principios que se desarrollaron en la ley ecuatoriana, es decir: el fomento de las organizaciones de la economía popular, social y solidaria mediante la interacción concreta con el Estado. Se trata de generar las reglamentaciones necesarias que protejan y regulen a los nuevos actores de la economía popular. Una normativa flexible, que ampare a todos los emprendimientos autogestionados y otorgue personería no sólo a las cooperativas, sino a todas las organizaciones productivas que se generen entre los trabajadores.

Cabe resaltar que la ley ecuatoriana viene a completar el sistema de la Constitución de ese país, la que reconoce al sistema económico como social y solidario y tendiente a integrar al ser humano como sujeto y fin; propende a una realización dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Una legislación de este tipo resulta a todas luces necesaria en la Argentina.

En relación con las propuestas de modificación de la ley de coo-

perativas, muchos han coincidido en que cualquier cambio debe tener como especial interés evitar el fraude, dado que ha sido el mal que ha corrompido los valores de la cooperación en nuestro país y profundizado la precariedad laboral.

Sin perjuicio de ahondar en la búsqueda de una solución, una nueva ley de cooperativas y mutuales deberá trabajar fundamentalmente en separar trabajadores de autónomos y regular los rangos de obligaciones y derechos de acuerdo con la realidad social, económica y cultural en la que el emprendimiento se encuentre.

No podemos olvidarnos aquí que todos los intentos por hacer efectivas las garantías consagradas en nuestro más alto esquema legal no podrán avanzar sin una verdadera profundización en los esquemas de justicia –en la manera que el Estado hace llegar su voluntad tutelar–.

En esa búsqueda nos encontramos.

UNA NUEVA LEY DE COPARTICIPACIÓN ESTÁ PENDIENTE DESDE 1996. UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS PARA LOGRAR EL ACUERDO ES LA DEMANDA DE CASI TODAS LAS PROVINCIAS DE MANTENER O ACRECENTAR SU PARTICIPACIÓN SECUNDARIA EN DETRIMENTO DE LA ASPIRACIÓN DE BUENOS AIRES. ¿CÓMO SUPERAR ESTA SITUACIÓN? EL FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL PARECE SER LA RESPUESTA.

COPARTICIPACIÓN FEDERAL, UN TEMA PENDIENTE





por MARCELO PAZ

*Decano de la Escuela de Economía y Negocios-
Universidad Nacional de General San Martín.*

E

l presente trabajo pretende realizar un breve análisis de la coparticipación federal y ofrecer un nuevo punto de vista para contribuir a solucionar las asimetrías que el sistema actual expone.

Es oportuno recordar que la coparticipación federal es la transferencia de fondos desde el gobierno nacional a las provincias, acción llamada “distribución primaria”, y el reparto de fondos que las provincias realizan entre ellas, llamada “distribución secundaria”, siendo este último punto un tema de continua discusión en función a la heterogeneidad de las provincias.

La República Argentina es un país federal, en cuya Constitución se incluyen los principios de igualdad y equidad, hecho que revela el espíritu filosófico del iluminismo francés, pero que además arroja responsabilidad sobre el Estado nacional de velar por la cobertura de las necesidades primarias de las personas, además de que todos los ciudadanos deben ser considerados iguales; entonces, ¿por qué existe una diferencia tal en el reparto de los ingresos recaudados por el Estado nacional?

Para lograr un mejor análisis se expondrán de modo simplificado los antecedentes históricos de la coparticipación federal de impuestos. Luego se analizará la situación de la provincia de Buenos Aires, y por último se plantearán algunos lineamientos con el fin de aportar posibles soluciones.

Cronología

La Constitución nacional de 1853 definía que el gobierno nacional satisfacía sus necesidades fiscales con los producidos de los derechos aduaneros (importación y exportación, Art. 4º), la explotación y venta de tierras públicas y los empréstitos. Las provincias, por su parte, aplicaban impuestos internos. El régimen de coparticipación consiste en la absorción por parte del nivel nacional de los impuestos de mayor recaudación e importancia y la distribución a los Estados provinciales. Su principio se basaba en la búsqueda de equilibrio entre los distintos grados de riqueza provincial. Su vigencia data de la década de 1930, cuando la crisis internacional produjo una retracción del flujo de comercio internacional y el régimen tributario centrado en impuestos al sector externo determinó que la Nación quedase con magros recursos.

Por tal motivo se sancionaron, en ese entonces, tres tributos a nivel nacional: 1) a los réditos; 2) a las ventas, y 3) a la unificación de impuestos internos. Simultáneamente se sancionó el régimen de coparticipación, que se implementó a partir de 1935 y que fue realizado en forma unilateral por la Nación sobre los impuestos a las ventas y a los réditos, siendo la distribución de los mismos de 82,5% para el Estado nacional y 17,5% para las provincias en concepto de distribución primaria. En tanto, la

La coparticipación federal es la transferencia de fondos desde el gobierno nacional a las provincias, acción llamada “distribución primaria”, y el reparto de fondos que las provincias realizan entre ellas, llamada “distribución secundaria”, siendo este último punto un tema de continua discusión en función de la heterogeneidad de las provincias.

distribución secundaria se realizaba en base a un prorrateo sobre los siguientes ítems:

- ▶ 30% de acuerdo a la población.
- ▶ 30% en base al gasto.
- ▶ 30% en base a los recursos totales de la provincia previo a la implementación del sistema.
- ▶ 10% en partes iguales entre todas las provincias.

En 1946 se aumentó la distribución primaria, correspondiendo a las provincias el 21%. En 1951, la relación era 48,8% para la Nación y 51,2% para las provincias. Hacia 1954, la Nación recibía el 68,8% y las provincias la diferencia. En 1958 se volvió a modificar la relación en 58% para la Nación, 36% para las provincias y 6% para la Capital Federal. En 1966, la relación era de 56% para la Nación y el 46% para las provincias. Durante el gobierno de Onganía, en 1968, se modificó la porción correspondiente a las provincias (39,2%). Luego, en 1970, surgió la figura de los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN), gestionados por el Ministerio del Interior para situaciones imprevistas. En 1973 se estableció el Régimen Único de Coparticipación, sancionado por la ley 20.221 que definía, en forma de distribución primaria: Nación 46,5%, Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego 1,8% y en forma de distribución secundaria: provincias 48,5%, mediante índices que estaban en función de la población (65%),

la diferencia entre cada provincia y la zona más desarrollada del país (25%) y de acuerdo a la dispersión poblacional (10%).

En 1988 se suscribió un acuerdo financiero transitorio “Ley 23.548, Régimen transitorio para distribución de recursos entre la Nación y las provincias por un plazo de dos años” (de hecho, hasta la fecha no hay un nuevo régimen). De acuerdo con esta ley, los fondos a distribuir estaban integrados por lo producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales –existentes o a crearse–. La distribución primaria establecida para la Nación fue de 42,34% y 54,36% para las provincias; 2% para el fondo de recuperación relativa del desarrollo de las provincias con más un 1% para los ATN. La distribución secundaria quedó a discreción de los gobernadores.

Entre 1991 y 1992 se establecieron los fondos pre-coparticipables que permitían que la Nación cuente con una detracción de suma fija para ser aplicado al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales. También, un 15% de la coparticipación bruta es sustraída para ser destinada directamente al Sistema de Seguridad Social nacional, además de las retracciones porcentuales de impuestos coparticipables con destinos específicos hacia el Sistema de Seguridad Social.

Con el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento en 1993, se elevó el piso mínimo y se dispuso que el excedente de los recursos en una proporción (prorrateo) se destinase a la cancelación de las deudas y al financiamiento de la Reforma del Estado.

La reforma constitucional de 1994, en materia de coparticipación mantuvo:

- ▶ La conformación del Tesoro Nacional.
- ▶ Los derechos aduaneros para la Nación.
- ▶ Las referencias a contribuciones directas e indirectas.
- ▶ Confirmó las potestades concurrentes en materia de contribuciones indirectas.
- ▶ Confirmó la autorización de la Nación para establecer contribuciones directas temporales.

La misma sentó el principio de necesaria correspondencia entre funciones y recursos, legitimando la coparticipación, instituyendo el mecanismo de las leyes convenio, acuerdos Nación-provincias y garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos (Art. 75, Inc. 2 C.N. 94). El nuevo marco fiscal se debía haber sancionado el 26/12/96. Sin embargo, hasta el día de hoy no ha encontrado el camino para ser llevado a cabo.

Problemática

Uno de los principales problemas subyacentes en la discusión de una nueva ley de coparticipación implica el conflicto arraigado en los principios de equidad y solidaridad mencionados al principio del presente trabajo, puesto que, según lo establecido por la Constitución “...la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...”.

El eje del problema tiene a la provincia de Buenos Aires en el centro, puesto que la distribución secundaria vigente la castiga duramente como consecuencia de la actitud de los gobiernos posteriores a 1973 que no cumplieron con la ley 20.221, hecho basado en un acuerdo sobre el reparto de los recursos para poder satisfacer las aspiraciones de las provincias de menores recursos. Buenos Aires tiene un coeficiente de distribución demasiado bajo que no guarda ninguna relación con indicadores objetivos, ya que recibe 20% por todo concepto cuando cuenta con el 38% de la población, genera el 35% del PIB nacional y tiene un 40% de los habitantes más pobres de la Argentina –la mayor proporción de la población–, hecho que no alcanza a ser compensado por la existencia de fondo del conurbano (fondo de compensación equivalente al 10% del Impuesto a las Ganancias). Es por eso que Buenos Aires aporta la mayor parte del fondo redistribuidor –en la provincia de Buenos Aires se origina el 38% de la recaudación de impuestos nacionales–; mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Mendoza aportan el resto.

Esto vulnera las posibilidades de desarrollo de la provincia, ya que le impide prestar mayores niveles de servicios sociales, puesto que se ha convertido en la provincia con menor gasto público per cápita del país, un 40% por debajo del promedio de provincias.

En oposición a lo anteriormente expuesto, las provincias de menores recursos, atentas a la situación de Buenos Aires, prefieren el *statu quo*, ya que ante un criterio de distribución basado en indicadores objetivos perderían una parte importante de sus

Buenos Aires tiene un coeficiente de distribución demasiado bajo que no guarda ninguna relación con indicadores objetivos, ya que recibe 20% por todo concepto cuando cuenta con el 38% de la población, genera el 35% del PIB nacional y tiene un 40% de los habitantes más pobres de la Argentina.



fondos.

Se suele confundir lo que es esperable de las políticas de desarrollo productivo regional con el rol que deben cumplir las transferencias federales, que es asegurar un conjunto de bienes y servicios públicos básicos a los habitantes de todo el territorio, de manera tal de igualar oportunidades, pero se argumenta que llevar a cabo un esfuerzo tributario propio –como sí lo ha hecho la provincia de Buenos Aires– afectaría el ingreso disponible de las diversas poblaciones, desincentivaría la inversión y entorpecería de forma sustantiva el desarrollo regional. Bajo esta óptica puede interpretarse que a las provincias menos desarrolladas les resulta mucho más fácil recibir los fondos federales y evitar el costo político de aumentar la presión tributaria. Además deberían enfrentar el hecho de manifestar todos los fondos provenientes de la Nación, iniciar procesos de transformación internos y transparentar los subsidios directos o indirectos recibidos. La demanda de las restantes jurisdicciones de mantener o acrecentar su participación secundaria choca con la legítima aspiración de Buenos Aires de superar su discriminación. Continuamente, diversos analistas llegan a la misma conclusión.

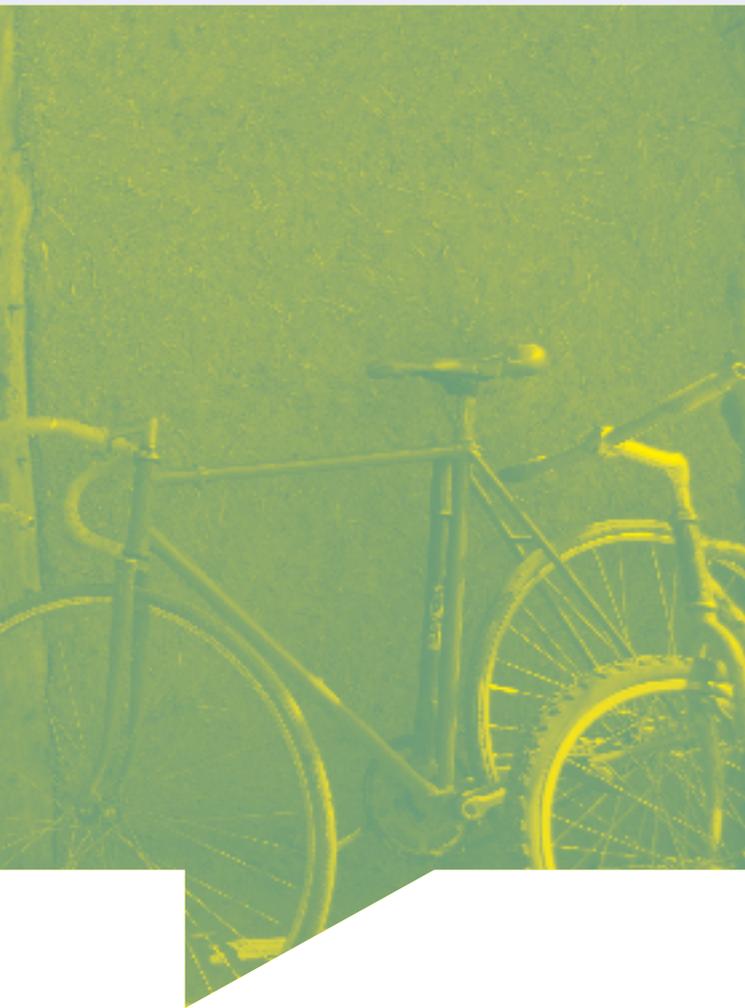
La mayoría de las provincias no están dispuestas a resignar las transferencias nacionales que les permitan afrontar sus gastos corrientes. Para lograr una nueva ley de coparticipación las provincias deben ponerse de acuerdo, esto lo establece la Constitución. Ahora bien, ¿cómo llegarían a lograrlo, si se encuentran en la actualidad incurriendo cada vez más en déficit? Si sus sistemas se sostienen en las transferencias y aportes del Tesoro, ¿estarían dispuestas a relegar parte de dichos ingresos? Llegar a un acuerdo para la distribución objetiva de los fondos recaudados por la Nación significaría tener que asumir la responsabilidad de generar ingresos propios. ¿Caben posibilidades de que esto suceda? Si aún no han logrado estabilizar la economía local a través de la generación de empleos, lo cual implicaría dignos salarios para sus habitantes y en consecuencia la posibilidad de afrontar el pago de impuestos, es poco factible que acepten una menor participación en los fondos coparticipables.

En las circunstancias que están dadas es poco probable que en el corto plazo se pueda llegar a consensuar entre las provincias una nueva ley en la que todas estén de acuerdo.

Para lograrlo es necesario que el puntapié inicial lo dé el gobierno nacional, liderando el inicio del cambio. Para esto se debería:

- ▶ Descentralizar las responsabilidades tributarias en los tres niveles gubernamentales.
- ▶ Generar el desarrollo regional, para igualar las oportunidades de todos los habitantes del país.
- ▶ Redefinir la participación de cada provincia, realizando un análisis del total de transferencias que reciben en la actualidad (coparticipación, directa e indirecta, implícitas y explícitas). Así, en la nueva participación no deberían recibir un monto nominal menor al que han estado recibiendo.
- ▶ Concientizar a las provincias en el esfuerzo de generar ingresos. Esto es difícil de llevar adelante, ya que la historia demuestra que muchas de ellas llevan adelante sus sistemas a través de transferencias.

Tal vez este último ítem es el más difícil de llevar adelante, pero si desde el gobierno central se pone especial énfasis en la toma de conciencia del tipo de país que queremos lograr a través del federalismo, creemos que sería posible llegar a un acuerdo con los gobernadores. Obviamente, en el largo plazo. Este es un camino que deberíamos empezar a desandar lo antes posible.



EL ESTADO ES EL CATALIZADOR DE LOS PROCESOS ORGANIZATIVOS EN EL TERRITORIO. SU ROL ES FUNDAMENTAL PARA QUE LAS ORGANIZACIONES LOCALES PUEDAN CONSOLIDAR LOS PROCESOS DE OCUPACIÓN TERRITORIAL Y GENERACIÓN DE EMPLEO GENUINO EN POS DE LOGRAR LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIAS, GARANTIZANDO ASÍ UN DESARROLLO PRODUCTIVO CON EQUIDAD SOCIAL Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

AGRICULTURA FAMILIAR Y EL ROL DEL ESTADO: ORGANIZARSE PARA CRECER, DESARROLLARSE PARA TRANSFORMAR LA REALIDAD



por **JOSÉ CATALANO**

Ingeniero Agrónomo UNLP. Master en Desarrollo Rural en el I.A.M. (INSTITUT AGRONOMIQUE DE MONTPELLIER) Francia. Director del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) del INTA.

por **LUIS MOSSE**

Sociólogo. Investigador del CIPAF. Miembro del Proyecto de Caracterización de la Agricultura Familiar y del proyecto de Comercialización vinculado a la Agricultura familiar



Las políticas públicas para el desarrollo rural se construyen desde el Estado para dar respuestas a las aceleradas transformaciones generadas por estímulos externos y cómo estos son procesados internamente, cuyas consecuencias no son siempre deseables en términos de desarrollo integral. Frente a este panorama, el accionar del Estado es objeto de disputa entre diferentes concepciones, que si bien en la realidad se presentan bajo múltiples formas, pueden distinguirse a fines analíticos en dos posiciones: aquellos que sostienen que el contexto externo representa una oportunidad económica a aprovechar, independientemente de cómo se distribuyan los beneficios y qué impactos genera de cara al futuro en términos ambientales y sociales, y los que entienden que no existe desarrollo en tanto el crecimiento no repercute en un mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios ni se conserven las bases de reproducción del sistema para las generaciones venideras.

La primera posición es afín a una perspectiva en la que el Estado debe maximizar las oportunidades de crecimiento económico del sector rural como un todo, sin discriminar entre las posibilidades relativas de los distintos actores ni las consecuencias del crecimiento sobre los territorios más allá del aumento de la productividad en determinadas cadenas de valor.

Estamos convencidos de que el crecimiento por sí solo no garantiza un *desarrollo equitativo*.

Un objetivo central de la política pública debe ser profundizar los *procesos organizativos* en la sociedad civil, como la vía que garantice el desarrollo productivo con equidad social y sostenibilidad ambiental.

En la presente nota proponemos un recorrido sobre distintas dimensiones que el accionar del Estado debería incorporar para generar procesos organizativos sostenibles en el tiempo. También, intentaremos dar cuenta de algunas experiencias de integración entre políticas públicas y organizaciones de productores, a la vez que destacaremos ciertos problemas recurrentes que se suscitan en esta relación.



La política pública debe generar posibilidades para campesinos, minifundistas, colonos, chacareros, pueblos originarios, entre otros, entendiendo que sus posibilidades de reproducción están imbricadas directamente con las posibilidades de desarrollo de los territorios.

Breve contexto: la agricultura familiar en la Argentina

Son conocidas las consecuencias derivadas de las transformaciones tecnológicas y las decisiones políticas ocurridas a fines de siglo XX durante los años de hegemonía neoliberal. La desaparición de más de 80.000 explotaciones, la mayoría de productores con menos de 200 hectáreas, y el aumento del tamaño de la superficie explotada (que pasa de 425 a 524 ha) durante el período 1991-2002 dan cuenta de un proceso de concentración de la actividad cuyas consecuencias sobre el desarrollo y gobernabilidad de los territorios deben analizarse más allá del crecimiento particular de ciertas cadenas de valor privilegiadas por la demanda del mercado externo. Si bien en la Argentina el modelo económico cambió tras la debacle de la posconvertibilidad, algunas tendencias del sistema agropecuario perduran en la actualidad, incluido el mantenimiento de una lógica expulsiva. El despoblamiento rural y

el consecuente crecimiento desmedido de los conglomerados urbanos, la centralidad del complejo sojero para el sistema agroalimentario y agroindustrial argentino, y la falta de posibilidades en muchos de los territorios son tendencias cuya reversión es compleja y requiere de estrategias de desarrollo concebidas a largo plazo.

Decíamos que la intervención del Estado “no es neutral” ni equidistante respecto de los conflictos suscitados en los territorios. Por ello consideramos que la política pública debe generar posibilidades para campesinos, minifundistas, colonos, chacareros, pueblos originarios, entre otros, entendiendo que sus posibilidades de reproducción están imbricadas directamente con las posibilidades de desarrollo de los territorios. Los mismos realizan un aporte significativo en términos de: a) ocupación territorial, b) generación de empleo genuino y c) aportar a la soberanía y seguridad alimentarias. El concepto de *agricultura familiar (AF)* intenta contener esta diversidad de actores, quienes detrás de

sus particularidades y diferencias comparten los mismos problemas y limitaciones que reproducen su posición subordinada frente a los actores dominantes del sector.

Hacia el año 2005 la AF representaba el 65% de las explotaciones agropecuarias totales en el país, y más del 50% del empleo rural total. Además, la importancia relativa de esta población en determinadas regiones del país coloca a este estrato productivo en un lugar clave en términos de desarrollo federal. Del mismo modo, el aporte que realiza a la producción total es relevante, llegando a representar más del 40% del valor bruto producido (VBP) en determinadas provincias, como se puede observar en la tabla 1.

Si discriminamos estos valores según cadenas de valor, constatamos que su aporte es especialmente significativo en determinados cultivos y actividades vinculados especialmente con las economías regionales. De hecho, la contribución que hacen estos sectores en la generación de valor supera el 85% en tabaco, algodón, yerba mate, caña de azúcar; alcanza el 80% en caprinos, y es relevante en frutas y hortalizas superando indicadores por arriba del 70 por ciento.

Finalmente, es de destacar como dato incontestable de este sector tan numeroso de nuestro interior profundo, que el mismo genera en términos de alimentos volcados casi en su totalidad al mercado interno, más del 20% del VBP de lo que consumen nuestros compatriotas.

TABLA 1. Participación de pequeños productores en el valor bruto de producción / Provincias

PROVINCIA	VBP (MILLONES \$)	%PP/ TOTAL EAP	PROVINCIA	VBP (MILLONES \$)	%PP/ TOTAL EAP
Misiones	569	47,2	Río Negro	252	17,4
Formosa	114	42,6	Mendoza	601	17
Catamarca	244	40,7	Córdoba	1.881	15,2
Chaco	339	33,4	San Juan	142	15,1
Entre Ríos	1.102	27,8	Buenos Aires	2.437	14,8
Sgo. del Estero	344	25,9	Corrientes	271	14,8
Santa Fe	2.263	25,6	La Pampa	382	14,3
Chubut	36	23,9	Salta	126	11,1
La Rioja	85	23,9	San Luis	52	9,2
Jujuy	158	23,2	Santa Cruz	3	5,6
Neuquén	68	21	T. del Fuego	1	2,8
Tucumán	324	19	Total País	11.797	19,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos documentos IICA año 2005.

Las organizaciones rurales como punto de partida del accionar público

A lo largo de la historia argentina existieron muchas experiencias de organizaciones populares que luchaban por visibilizar el trabajo de campesinos y elevar las demandas en torno a las problemáticas estructurales que los afectaban. Un ejemplo particularmente valioso lo constituyen las Ligas Agrarias durante los años '70, en provincias como Corrientes, Santa Fe, Misiones, Chaco y Formosa. Al día de hoy, muchas organizaciones campesinas, como las nucleadas en el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MoCaSE, Ust Mendoza-San Juan, MoCaCor, MAM, Mocafor, entre otras) y en el FNC recuperan esa tradición de lucha y organización.

También el movimiento cooperativo con muchos años de trayectoria incluye entre sus organizaciones a productores familiares. Según un trabajo del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), existen alrededor de 800 cooperativas rurales funcionando de manera regular, nuclean a alrededor de 100 mil asociados y de ellos el 79% por ciento pertenece a explotaciones agropecuarias familiares.

En definitiva, la organización en el medio rural es una constante que a pesar de sus altibajos puede rastrearse en la historia, y que permanece arraigada dentro de las formas democráticas de organización popular.

Por ello, en definitiva, el Estado debe en primer lugar reconocer estas experiencias concretas de organización y generar herramientas para potenciarlas.

Ejemplos de integración entre políticas públicas y organizaciones rurales

En la actualidad, un ejemplo de integración por el aporte a la visibilización del sector lo constituye la FONAF –Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar–. Surgida en diciembre de 2005 con representantes de 100 organizaciones del sector, se constituyó en sus inicios formalmente como Foro, con la presencia de los referentes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Hoy en día esta federación nuclea a más de 900 organizaciones, agrupadas en mesas provinciales, regionales, que delegan representantes a la mesa nacional. Con esto se intenta fomentar una herramienta de representación para un conjunto de sujetos cuyas reivindicaciones son comunes y giran en torno a la reforma agraria integral, políticas diferenciales y fortalecimiento institucional de las organizaciones.

Este proceso adquiere mayor sentido en el marco de la integración latinoamericana que tomó impulso a partir de la ruptura con la hegemonía neoliberal encarnada por los gobiernos progresistas de la región. En el ámbito del Mercosur, y en estrecha relación con las políticas públicas relacionadas con el combate a la pobreza, en junio de 2004 se realizó la primera *Reunión Especializada de la Agricultura Familiar* (REAF), hoy en día vigente. La misma fue fruto de la gestión de muchas organizaciones de la AF de los países del Mercosur ampliado (Chile y Bolivia), que veían la necesidad de iniciar un acercamiento entre ellas e instalar un ámbito de diálogo entre las organizaciones y los gobiernos para discutir políticas públicas dirigidas al sector.

El accionar del Estado es irremplazable a la hora de generar ámbitos de discusión y debate en el plano regional, como parte de un proceso latinoamericano de integración en pos del desarrollo que asegure la soberanía y seguridad alimentarias de los pueblos del continente.

El despoblamiento rural y el consecuente crecimiento desmedido de los conglomerados urbanos, la centralidad del complejo sojero para el sistema agroalimentario y agroindustrial argentino, y la falta de posibilidades en muchos de los territorios son tendencias cuya reversión es compleja y requiere de estrategias de desarrollo concebidas a largo plazo.

Los cambios institucionales como complementos de las transformaciones

El impulso a las demandas de las organizaciones fue acompañado por cambios institucionales para dar respuestas a las mismas. En los últimos años hubo avances en este sentido, como la creación de la *Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar* en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Desde aquí se llevan a cabo acciones de apoyo técnico y financiero, visibilización de las demandas de campesinos y agricultores familiares, como por ejemplo los debates por la ley de freno a los desalojos, y el *Registro Nacional de la Agricultura Familiar* (ReNAF), requisito indispensable para el diseño de políticas dirigidas al sector. Desde el Ministerio de Desarrollo Social puede mencionarse la puesta en marcha de instrumentos específicos como el “*monotributo social*”, un instrumento para avanzar en la legalización de los trabajadores rurales históricamente relegados de los beneficios del trabajo legal, la “*Marca colectiva*”, que pone a disposición de los productores una herramienta accesible para comercializar sus productos sin pasar por la normativa vigente pensada para las grandes empresas, y el “*microcrédito*” como herramienta crediticia.

Por su parte en el INTA, a partir del 2005 se crea el CIPAF (*Centro de Investigación para la Agricultura Familiar*), con sus cinco institutos repartidos en cada una de las regiones del país con el objetivo de investigar y aportar herramientas concretas de transformación, y a su vez se aprueba la creación y puesta en

marcha de la *Estación Experimental Agropecuaria AUPU-AMBA* para abordar la cuestión de la agricultura urbana y periurbana en un área que cubre 47 municipios y donde viven doce millones de personas y más de 6.000 pequeños productores.

A esto se suma la estrategia de extensión del instituto, conformada a través del PROFEDER y sus cuatro programas específicos: *Pro Huerta*, *Cambio Rural*, *ProFam* y *Minifundio*.

Tomaremos el ejemplo de este último ya que es un programa que viene desde 1987, lo que permite destacar ciertas continuidades relevantes como ejemplos de integración entre políticas públicas y organizaciones de productores rurales.

Integración de políticas públicas y organizaciones de productores

La *Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión Para Pequeños Productores*, conocida como Unidad de Minifundio, se constituye a partir de la demanda de más de 6.000 productores de las regiones del NEA y del NOA. Tuvo como herramienta central la conformación de procesos organizativos que trascendieran el apoyo estatal. En un principio se desarrollaron 50 proyectos de extensión y desarrollo, a la par que se promovieron diferentes líneas de investigación y validación de tecnología para la pequeña producción.

Variadas cooperativas rurales que existen hoy en día surgieron a partir de este trabajo. La *Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan* (FECOAGRO), por ejemplo, fue impulsada desde un proyecto de la Unidad de Minifundio para desarrollar el trabajo con productores de la zona de San Juan. La primera cooperativa estuvo integrada por trabajadores rurales sin tierra. Al principio producían semilla de cebolla y otras simientes hortícolas para la venta. Hoy en día las cooperativas son más de 30, agrupando a más de 600 socios cuya producción se diversificó hasta llegar a comercializar más de 40 especies hortícolas, dulces, aromáticas y quesos, entre otros. Desde su creación han logrado acceder a 400 hectáreas de tierra en propiedad, cuentan con la planta de semillas más importante de la provincia donde producen anualmente más de 300 mil kilogramos y cuentan con un tambo ovino considerado el más importante a nivel de la región cuyana.

Otro ejemplo lo constituye la *Cooperativa Azucarera Ibatin* en la provincia de Tucumán, hoy en día con más de 700 productores y

una importante producción volcada al mercado interno. Por último, y por citar sólo algunos casos de las más de 90 organizaciones conformadas durante la historia de este instrumento de extensión estatal, podemos citar los casos de la cooperativa de Lavalle, Mendoza, *Lacofrut*, y *El Oasis*, de Los Antiguos, en la provincia de Santa Cruz, donde la producción de frutas finas lideró un proceso de desarrollo cuyos efectos pueden observarse en la región patagónica.

Es interesante destacar una cuestión que surge a la hora de pensar la integración entre las políticas públicas y las organizaciones de productores, sobre la que conviene tomar definiciones precisas: el problema de la autonomía de las organizaciones en su relación con el Estado, lo que trae implicancias para la supervivencia de los grupos más allá de la intervención puntual. De alguna manera las experiencias que existen permiten ver cómo fue construida esta relación.

La organización en la investigación

Por último, cabe reflexionar brevemente sobre el significado del asociativismo a nivel de la investigación y el desarrollo de tecnología.

Desde el CIPAF, la innovación en investigación y desarrollo pasa en gran medida por dar respuestas concretas que sean efectivamente adoptadas por los productores, para lo cual toda innovación debe responder a las demandas efectivas de los sujetos. Consideramos que la lógica transferencista implícita en gran parte de las estrategias de desarrollo rural no incorpora adecuadamente las demandas de los sujetos a los que debería beneficiar.

Para superar esta limitante, adoptamos la perspectiva de investigación acción participativa como medio para incorporar las demandas reales, valorizando los saberes acumulados en las comunidades, y adaptando el desarrollo tecnológico a las condiciones locales. De esta manera se definieron las principales líneas de investigación que agrupan básicamente a las limitaciones estructurales de la AF: acceso y uso de recursos naturales (especialmente tierra y agua), máquinas y herramientas apropiadas, energías renovables y comercialización, entre otros.

La investigación-acción como marco general de la estrategia impulsa innovaciones en los ámbitos particulares de investigación. En lo que hace a la tecnología apropiada, más allá de las máquinas y herramientas como “tecnologías duras”, resulta interesante destacar el entramado institucional generado en torno a ello. La conformación de la *Cámara de Fabricantes de Maquinaria para la Agricultura Familiar* (CAMAF), la cual surge como resultado del *I Encuentro de Maquinarias y Herramientas para la Agricultura Familiar*, sintetiza la labor de numerosos actores provenientes de diferentes ámbitos: investigadores, técnicos, pymes, talleres, universidades y distintos organismos públicos. Hoy en día la cámara cuenta con más de 50 pymes y talleres que fabrican máquinas y herramientas adaptadas económica y culturalmente a las distintas realidades locales.

A modo de conclusión

Para terminar, nos gustaría destacar cuatro aspectos de la política pública en la organización de los sujetos en el territorio que fuimos mencionando a lo largo de la nota.

- ▶ En primer lugar, y como principio básico del accionar público, es necesario considerar al Estado como catalizador de los procesos organizativos en el territorio, cuyo rol es fundamental en términos de apoyo y acompañamiento.
- ▶ En segundo término, y estrechamente relacionado con lo anterior, es necesario considerar la autonomía de las organizaciones como un fin en sí mismo, lo que es fundamental para la sostenibilidad en el tiempo, y que esta trascienda más allá de los programas y/o apoyos particulares.
- ▶ En tercer lugar, la organización debe permear el ámbito de la investigación de modo tal de generar insumos que permitan visibilizar alternativas de desarrollo adaptadas a la agricultura familiar y a las necesidades de desarrollo soberano de los países.
- ▶ Por último, el accionar del Estado es irremplazable a la hora de generar ámbitos de discusión y debate en el plano regional, como parte de un proceso latinoamericano de integración en pos del desarrollo que asegure la soberanía y seguridad alimentarias de los pueblos del continente.

La innovación en investigación y desarrollo pasa en gran medida por dar respuestas concretas que sean efectivamente adoptadas por los productores, para lo cual toda innovación debe responder a las demandas efectivas de los sujetos.



LA ESS ES UN FACTOR DE GENERACIÓN DE VALOR, EMPLEO Y PRODUCCIÓN. TAMBIÉN PUEDE REGULAR PRECIOS Y ABARATAR EL CONSUMO POPULAR. PARA LOGRARLO, EL MAYOR DESAFÍO ES AVANZAR EN EL DESARROLLO TERRITORIAL, CONFORMANDO CIRCUITOS LOCALES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOLIDARIOS, ACOMPAÑADOS POR LA SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO.

EL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA



por **ALBERTO GANDULFO**
*Coordinador General Comisión
Nacional de Microcréditos*



La Economía Social y Solidaria (ESS) es una construcción política, económica y social que establece formas colectivas de producción y comercialización promoviendo una práctica social integradora basada en el protagonismo de los trabajadores organizados de manera autogestiva. El desarrollo de la ESS requiere de políticas de transformación profundas, estructurales y culturales, tanto en la conducción y administración del Estado como en la democratización del mercado, en el fortalecimiento de la organización social y fundamentalmente, en la creación de mayor poder popular.

La Economía Social y Solidaria (ESS) es una construcción política, económica y social que establece formas colectivas de producción y comercialización promoviendo una práctica social integradora basada en el protagonismo de los trabajadores organizados de manera autogestiva.

Por la distribución de la riqueza y la integración latinoamericana

América latina sigue siendo el continente con mayor desigualdad social, pero el problema no son los pobres sino la riqueza concentrada. La crisis internacional repercute en las condiciones económicas y consolida las matrices productivas basadas en la exportación de *commodities* sujetas al poder global concentrado; por eso el gran desafío que atraviesan los gobiernos populares de la región sigue siendo la distribución de la riqueza y la integración latinoamericana. Resulta imperioso implementar una política nacional transformadora en el marco de la estrategia continental, tal como aconteció con el rechazo del ALCA.

Al igual que en Brasil, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Uruguay, en la Argentina *otra economía es posible* porque desde el 2003 existen políticas públicas de promoción de la ESS que posibilitan la creación y consolidación de más de un millón de puestos de trabajo, con gran impulso al cooperativismo de trabajo y apoyo a los diferentes formas asociativas en que se manifiesta el trabajo solidario; de aquí se desprende que los nuevos desafíos para el desarrollo de la ESS están comprometidos de manera directa con la profundización del Proyecto Nacional y Popular. Desde sus comienzos en 2003, el gobierno nacional impulsó el desarrollo de la ESS reconociendo políticamente a las organizaciones sociales como artífices de la resistencia popular al neoliberalismo de los años '90 y las ponderó en términos políticos y económicos como sustento a su dinámica en la generación de nuevas fuentes de trabajo: cooperativas de trabajo, fábricas re-

cuperadas, organizaciones campesinas y de la agricultura familiar, asociaciones de emprendedores solidarios.

En diez años de promoción de la ESS se dictaron leyes nacionales como las del monotributo social, microcrédito y marcas colectivas; ley de quiebras y de extranjerización de la tierra. Se crearon áreas específicas del Estado nacional: Secretaría de Economía Social, CONAMI, Subsecretaría de Agricultura Familiar, IPAF-INTA. La decisión política se materializó con un fuerte aporte presupuestario que permite una mayor visibilidad a las distintas experiencias organizativas de trabajo y producción, ampliando la clásica y restringida noción de empleo, organizar en forma solidaria los procesos productivos y de comercialización, difundir los valores del asociativismo y la cooperación apoyando al trabajador autogestivo como sujeto de cambio, garante del sustento familiar y el desarrollo comunitario.

La apuesta del Gobierno al ampliar el consumo popular posibilita la expansión del mercado interno con una fuerte combinación heterodoxa de regulación estatal (como Aerolíneas Argentinas e YPF), control de precios y sostenimiento del tipo de cambio competitivo para la industria nacional que se complementan con el mayor presupuesto asignado a la educación pública, las políticas distributivas de seguridad social (AUH, las pensiones asistenciales y el constante aumento de las jubilaciones) y el incremento salarial acordado en más de mil convenios colectivos de trabajo. Políticas públicas que permiten una dinámica en la economía nacional de crecimiento con inclusión social, que definitivamente genera las condiciones necesarias para las prácticas integradoras que posibilitan el desarrollo de la ESS.

Cambio sustantivo en la concepción de las políticas públicas

Se concibe al trabajador solidario como sujeto de derecho, en contraposición del término beneficiario (propio de las políticas compensatorias), apoyado por políticas integrales de desarrollo territorial que priorizan la organización comunitaria, la educación popular y la economía solidaria. Se trata de una visión que supera aquellas prácticas neoliberales vinculadas al emprendedor/microempresario. Hablamos de trabajadores, en muchos casos expulsados del mercado de trabajo formal, que se organizan para desarrollar empresas productivas autogestivas en contextos territoriales que les resultan desfavorables. Se promueve a trabajadores que se organizan de forma solidaria, de cooperación, que superan la lógica de la salida individual y de la competencia mercantilista.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se promociona la ESS con una serie de leyes nacionales y procedimientos administrativos que permiten generar la institucionalidad necesaria para apoyar técnica y financieramente las diferentes formas organizativas que contemplan las unidades productivas de la ESS. El Estado juega un rol preponderante en la subsidiaridad para la promoción a través de una combinatoria de subsidio y crédito enmarcada en la concepción de las Finanzas Solidarias: el *Monotributo Social* es una categoría tributaria subsidiada que permite la integración al mercado de los trabajadores con la facturación de sus ventas, el acceso a la seguridad social y el compra estatal de los productos de la economía solidaria. La ley de *Microcréditos* donde las organizaciones sociales administran fondos públicos que llegan a los trabajadores al 6% de interés anual; la ley de *Marcas Colectivas* que facilitan de forma gratuita la utilización de tecnologías productivas y de comercialización. Políticas públicas que permiten rediscutir la relación entre el Estado, el mercado y las organizaciones sociales, que a partir de la subsidiariedad facilitan el acceso a diferentes herramientas que promueven la integración social de los trabajadores de la ESS.

La Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI)

La política de microcréditos se implementa bajo los principios y valores de la ESS, de cooperación y reciprocidad, desarrollo integral y territorial, a través del fortalecimiento de la organización popular. Se trata de una visión superadora a la lógica conservadora de Yunus (Banco de los Pobres) y a la lógica neoliberal de las microfinanzas con la condición subordinante de la microempresa. Las Finanzas Solidarias promueven un proceso transformador, integrador de las diferentes unidades productivas, con una metodología de fácil acceso en la utilización por los mismos trabajadores, pero fundamentalmente generando y promoviendo organización social, desarrollo productivo y concientización política.

Se concibe al microcrédito como una herramienta de gestión, no como un fin en sí mismo, ni con la finalidad de que los fondos sean rentables o que las entidades sean sustentables para sostener las operatorias. Se asume la herramienta con su metodología de acompañamiento y vinculación territorial, centrando la sustentabilidad en el bienestar de los prestatarios, los trabaja-

El desarrollo de la ESS requiere de políticas de transformación profundas, estructurales y culturales, tanto en la conducción y administración del Estado como en la democratización del mercado, en el fortalecimiento de la organización social y fundamentalmente en la creación de mayor poder popular.

dores organizados solidariamente. La subsidiaridad del Estado como inversión pública instrumentada a través de organizaciones sociales de base territorial permite sostener el costo de funcionamiento de las operatorias de microcrédito y garantiza los procesos de integración social y desarrollo de los emprendimientos productivos de la economía solidaria.

La Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (ley 26.117) se elaboró con las mismas organizaciones que ya implementaban el microcrédito en la Argentina (existían unas 60 instituciones de microfinanzas con pequeñas operatorias en algunas barriadas de los grandes centros urbanos). Se unificaron criterios y se elaboró un proyecto de ley que fue presentado en forma conjunta por, en ese entonces, la senadora Alicia Kirchner y el diputado Mariano West. Se sometió a discusión en el Congreso de la Nación y rápidamente se aprobó por unanimidad en julio del 2006.

La ley creó la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), que es un organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Social. Las organizaciones sociales se involucran como ejecutoras de fondos de microcrédito y participan en las instancias de diseño y elaboración de la estrategia del Programa Nacional de Microcréditos. Destina un fondo de 100 millones de pesos anuales (sobreejecutado en los seis años de gestión), promueve un fuerte sentido federal al involucrar al Estado local y fortalecer la organización popular en todo el país. Hoy existen 22 leyes provinciales de adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito (sólo la CABA y la provincia de San Luis no han adherido), que en sí mismo constituye un indicador de éxito en la implementación de la política pública.

Desarrolla una modalidad de gestión asociada que plantea una nueva institucionalidad en la relación entre lo público y lo privado. La operatoria se subsidia desde la CONAMI y la administran las organizaciones de base, comunitarias, cooperativas de trabajo, parroquias, asociaciones de emprendedores, pequeños productores. Los que otorgan los créditos, los que administran los fondos, los que reciben subsidios y conforman un fondo rotatorio, son las organizaciones sociales de la ESS y ellas transfieren el microcrédito hasta el 6% de interés anual (tasa negativa). Esta política va en contra de la lógica del negocio financiero y se diferencia de la lógica caritativa de la pobreza porque pondera organizaciones sociales que administran fondos públicos, disputan el territorio, discuten y conforman la política local. En mano de

las organizaciones sociales el microcrédito es una herramienta que se complementa, y se debe complementar, con otros programas y acciones promocionales.

El modelo de gestión asociada posibilita que las organizaciones sociales trabajen articuladas en forma de red y/o con el Estado local, en redes barriales o sectoriales, o bien consorcios regionales, según las particularidades de cada territorio, respetando los diferentes procesos organizativos. Cada red de organizaciones coadministra un fondo público y cada organización local otorga los microcréditos en función de un proyecto aprobado por la CONAMI, que ejerce el control sobre la utilización de los fondos y acompaña la operatoria de las organizaciones para fortalecer los procesos de desarrollo de las unidades productivas y promover nuevas situaciones de vinculación territorial.

El protagonismo de las organizaciones tiene su basamento en el trabajo de los promotores del microcrédito (integrantes de las organizaciones ejecutoras), quienes están en permanente contacto con los emprendedores, pequeños productores, con los trabajadores que son en definitiva quienes asumen el compromiso de organizarse en grupos solidarios para tomar un crédito, devolverlo y crecer juntos en producción y organización. Aquí está lo importante: la inversión del Estado en la organización de los propios trabajadores. La CONAMI subsidia la operatoria para que las organizaciones puedan dar respuesta a sus trabajadores, acompañar los procesos de desarrollo productivo, ganar con presencia en la expansión del mercado y fortalecer la organización popular en los territorios.

Resultados alcanzados, a mayo del 2013:

Existen **1.500 organizaciones de base** en todo el país que administran fondos públicos (promedio de \$ 150.000 cada una) y entregan microcréditos hasta el 6% de interés anual.

Con la intervención del Estado se ha democratizado el uso de esta herramienta instrumentada por organizaciones sociales que facilitan el acceso al crédito a más de **220 mil unidades productivas**, que representan cerca de **400.000 puestos de trabajo** apoyados con los microcréditos.

Participan más de **8.300 promotores** de las organizaciones sociales que trabajan en el territorio.

En seis años de gestión, la CONAMI ha invertido más de **750 millones** de pesos y otorgado más de **350 mil microcréditos** (\$ 2.500 promedio), además de las acciones de promoción, asistencia técnica y el acompañamiento correspondiente.

Desarrollo territorial para profundizar el proyecto nacional

En la Argentina de hoy se vuelve a discutir el desarrollo. Reaparecen antiguas voces con planteos voluntaristas, de corte productivista, que hablan en términos de volumen y producción pero no reconocen particularidades regionales ni complejidades sectoriales, no identifican sujetos/trabajadores, muchos menos las formas de organización de la ESS. Fundamentalmente, no se plantean la integración social ni el desarrollo local. Pareciera que desconocen las prácticas de la economía concentrada, del poder financiero y el poder de los grandes grupos globales. Por eso es necesario discutir el desarrollo en el territorio, tanto en las organizaciones sociales como al interior del Estado, en los actores de la producción y el mercado, y también en los partidos políticos; sin ninguna duda la economía solidaria tiene que jugar un rol preponderante en promover esa discusión: en los aspectos que hacen al acceso y uso social de la tierra, en la producción de alimentos saludables y por la soberanía alimentaria, en el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales; en la generación de trabajo y de valor agregado. Reafirmamos: el desarrollo territorial es la clave para la profundización del Proyecto Nacional.

Fortalecer identidades locales, promover valores de solidaridad y cooperación, pensar nuevas formas organizativas en la relación entre el Estado, mercado y la sociedad civil. Transformar sobre lo transformado. Abrir los canales de comercialización, superar las barreras de la concentración, facilitar las condiciones de producción, regular la intermediación y promover la comercialización de los productos de la ESS. Transformar el Estado es democratizar el mercado, en definitiva: transformar las relaciones de poder en el territorio. Es una disputa que se expresa en distintos planos, de manera conjunta, a veces contradictoria, en permanente tensión y con intereses enfrentados que

complejizan la forma de relacionarse.

La ESS debe crecer, ser más visible, popularizarse. Superar la dificultad de la escala productiva, incorporar tecnologías adecuadas, ganar en volumen y en calidad de producción y desarrollar formas organizativas más complejas (empresas sociales), articular encadenamientos productivos y avanzar en la organización del consumo popular. Implementar sistemas regionales de mercados solidarios con precios populares, el compra local, en la producción social del hábitat y en la producción de alimentos saludables. En definitiva, constituir las múltiples experiencias de la ESS en un sujeto económico que contribuya en la regulación de precios, en la política antiinflacionaria, y fundamentalmente: generar trabajo, producir valor y distribuir riqueza.

Avanzar con las organizaciones de los trabajadores de la ESS en la construcción de un sujeto político que se exprese con autonomía en proyectos locales, incidir en el desarrollo productivo, capaz de establecer alianzas sectoriales, y demostrar capacidad en la construcción de poder popular. Se requiere mayor organización y representación territorial de las organizaciones de la ESS.

Promover la construcción del sujeto de la ESS en su integralidad. Pensar conjuntamente lo económico, lo político, lo social en perspectiva a la complejidad de los territorios, que es el lugar donde aparece la heterogeneidad, la diversidad y la construcción cotidiana, donde acontece la potencialidad de la ESS con sus aspectos positivos y también los negativos.

Empoderar al sujeto de la ESS en una construcción política de más amplio espectro con las pymes, el movimiento obrero y los movimientos sociales para recuperar y volver a constituir al sujeto Pueblo en el centro de la transformación política. Significa entablar alianzas locales de mayor organización popular, con más y mejor Estado para la democratización del mercado.

Es hora de considerar el potencial de compra de los sectores populares y desde el Estado generar condiciones que regulen la intermediación comercial (control de precios) y facilitar los procesos organizativos socioproductivos de la ESS como factor de generación de valor, empleo y producción, regulación de precios y fundamentalmente un plan de abaratamiento del consumo popular.

Nuevos desafíos para la Economía Social y Solidaria

La AUH alcanza una cobertura que supera los 3.600.000 hijos de las familias más carenciadas del país, que los sitúa en igualdad de condiciones básicas en relación a la asignación familiar que perciben los trabajadores de la economía formal; destacando la subsidiariedad del Estado en la aplicación de políticas de la seguridad social. A la vez, la AUH permite sostener el consumo popular como motor de la economía local generando una dinámica territorial que posibilita un mejor funcionamiento en el comercio barrial y también en los emprendimientos de la ESS. Lo mismo podemos decir de los aportes de las pensiones asistenciales, el aumento de las jubilaciones y el crecimiento con inclusión social sostenido en los últimos diez años.

Sin embargo, la decisión política del gobierno nacional se diluye en los canales comerciales (formales/informales) de alcance masivo: hipermercados, supermercados, mercaditos “chinos” y almacenes barriales, ante el fluir de intermediaciones que elevan los precios al consumidor final perjudicando la economía doméstica, principalmente “el bolsillo” de los hogares más necesitados, y cierran el circuito comercial acumulando en la lógica del poder concentrado debido a que grandes y “segundas” marcas predominan de manera oligopólica con sus productos en el consumo popular (aceites, harinas, leche, yerbas, alimentos elaborados, indumentaria, equipamiento del hogar y mejora habitacional).

Es hora de considerar el potencial de compra de los sectores populares y desde el Estado generar condiciones que regulen la intermediación comercial (control de precios) y facilitar los procesos organizativos socioproductivos de la ESS como factor de generación de valor, empleo y producción, regulación de precios y fundamentalmente un plan de abaratamiento del consumo popular. Lograr canalizar un 20% del consumo popular a través

Transformar el Estado es democratizar el mercado, en definitiva: transformar las relaciones de poder en el territorio. Es una disputa que se expresa en distintos planos, de manera conjunta, a veces contradictoria, en permanente tensión y con intereses enfrentados que complejizan la forma de relacionarse.

de las redes y circuitos comerciales de la ESS permitiría profundizar el Proyecto Nacional, avanzar en mayores condiciones de igualdad y concretar el desarrollo con integración social.

Deberán crearse nuevos instrumentos de Finanzas Solidarias, de alcance masivo, que permitan fortalecer la ESS, como se hizo con la Ley Nacional de Microcréditos, que posibiliten promover acciones de:

a) Soberanía alimentaria para el consumo popular; fomento del uso y acceso a la tierra productiva, mejora en los canales de riego, pasturas y producción ganadera, mayor capacidad productiva para la agricultura familiar y las organizaciones del campesinado y comunidades de los pueblos originarios.

b) Producción Social del Hábitat para el consumo popular: mejoramiento de viviendas, acceso a lotes con servicios, tendido y conexión de redes públicas: agua potable, electricidad y gas natural.

c) Sistemas Locales de Servicios de Comunicación y Audiovisuales (las cooperativas de servicio público lo están haciendo) que se necesita acompañar con financiamiento para incorporar el creciente y desafiante desarrollo tecnológico del sector.

d) Crear una gran red de almacenes, ferias y mercados populares que promuevan la organización del consumo popular, disminuyan la intermediación comercial, actúen como factor de regulación de precios y sirvan a un plan nacional de abaratamiento con los productos de la ESS.

También se deberá plantear una reforma impositiva socialmente selectiva, que desgrave con un menor nivel del IVA los productos de la canasta básica de los sectores populares. Promover el comercio local, la generación de valor agregado en origen, los encadenamientos productivos (como el sector textil, gráfico o de turismo solidario) y el fomento a la generación de empleo y el trabajo autogestivo.



Hacia los circuitos locales de producción y organización del consumo popular

La potencialidad del movimiento de la ESS requiere de mayor complejidad organizativa, incorporación de tecnología apropiada en forma constante y transformadora, encadenamiento de redes de productores e intervenir con acciones concretas en la organización del consumo popular: la conformación de circuitos locales de producción y consumo solidarios, según los procesos organizativos de cada territorio, acompañados por la subsidiariedad del Estado, involucrando los gobiernos locales, y principalmente los agentes productivos para el desarrollo local.

Esta dinámica se demuestra en múltiples experiencias como las más de 50 Ferias Francas en Misiones y Corrientes, en la red de comercialización de cooperativas como CAUQUEVA en la quebrada de Humahuaca; en el Mercado de la Estepa de la línea Sur del río Negro; con Fecoagro en San Juan, el Arca en Mendoza, en los mercados y ferias populares de las grandes ciudades como el Galpón de Chacarita y el Mercado Bonpland de Palermo; el Banco Social y la Marca Colectiva HEM de la Municipalidad de Moreno, en la Cooperativa de Mimbres del Tigre y el Mercado Madre Tierra de Tres Arroyos (Buenos Aires); en experiencias como la FOPAL y en las más de 300 fábricas recuperadas en todo el país, y con mayor nivel organizativo y desarrollo económico, en la Cooperativa Obrera en la Patagonia, las cooperativas de servicios públicos, las cooperativas agropecuarias vinculadas a los pequeños productores, entre muchos otros.

El mayor desafío es avanzar en el desarrollo territorial de la ESS. Fortalecer la identidad de las organizaciones solidarias, reconocer la conflictividad en el territorio donde se materializan las desigualdades, donde se dan los problemas de la comercialización, donde se concretan las situaciones de exclusión y sobre-

explotación. Desde la experiencia de la ESS alcanzada, el gran desafío es organizar y multiplicar las capacidades desplegadas con más prácticas colectivas y solidarias. Es una construcción de base territorial, de abajo hacia arriba, que se suma al Proyecto Nacional y Popular para enfrentar la concentración económica y poder avanzar en términos de desarrollo con mayor integración social.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA ÚLTIMA DÉCADA, TANTO A NIVEL NACIONAL COMO LOCAL, EVIDENCIA ASIMETRÍAS QUE DEBILITAN EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO DE CADA REGIÓN. LAS COOPERATIVAS, AL PRODUCIR BIENES Y SERVICIOS DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DE SUS MIEMBROS, PUEDEN CONVERTIRSE EN UN ELEMENTO INNOVADOR Y CATALIZADOR DE UN DESARROLLO REGIONAL MÁS EQUILIBRADO.

INSTRUMENTOS COOPERATIVOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL





por **CARLOS CÉSAR BASAÑES**
*Gerente de la Confederación
Cooperativa de la República Argentina
Ltda. COOPERAR*

Si la desigualdad entre regiones y hacia el interior de cada región se explica por la debilidad de los distintos actores para generar y apropiarse de excedente económico, las cooperativas apuntan al centro del problema: producen bienes y servicios de acuerdo con las necesidades de sus miembros y no de la valorización del capital, y sus excedentes se distribuyen entre sus asociados, siempre habitantes de la región.

El modelo económico en construcción desde el 2003 ha posibilitado tanto el crecimiento de la economía nacional en su conjunto como el de cada una de las economías regionales que la constituyen. Sin embargo, si se analizan los beneficiarios de este crecimiento hacia el interior de cada una de estas economías, se evidencian asimetrías que no solamente afectan la sustentabilidad de los actores de inserción más débil en cada cadena de valor, sino que también debilitan el crecimiento de largo plazo de cada región. En estas líneas se procurará discutir los distintos aportes que pueden realizar las cooperativas en la construcción de un desarrollo regionalmente equilibrado a partir del empoderamiento de los actores locales más débiles.

Cooperativas: de qué se trata

Las cooperativas son empresas democráticamente controladas por los trabajadores, consumidores, ahorristas o pequeños empresarios. Si la desigualdad entre regiones y hacia el interior de cada región se explica por la debilidad de los distintos actores para generar y apropiarse de excedente económico, las cooperativas apuntan al centro del problema: producen bienes y servicios de acuerdo con las necesidades de sus miembros y no de la valorización del capital, y sus excedentes se distribuyen entre sus asociados, siempre habitantes de la región.

Pero hablar de “las cooperativas” es una simplificación. Se trata de un muy variado conjunto de organizaciones, que pueden brindar distintas respuestas según el sujeto que estén representando y la actividad que desarrollen.

Comencemos con una primera clasificación, en cuatro grandes grupos:

- ▶ Cooperativas de usuarios o consumidores: en estos casos los asociados, generalmente familias, han organizado su propia empresa para proveerse de los bienes y servicios que requieren. Las experiencias más difundidas en el territorio son las cooperativas de consumo y las de servicios públicos. Otras experiencias conceptualmente similares son las cooperativas de seguros, vivienda, de salud, de turismo, etcétera.
- ▶ Cooperativas de pequeños empresarios: son empresas de propiedad de pequeños empresarios a los efectos de mejorar su inserción en cada cadena de valor. Las más conocidas son las agropecuarias, pero también existen cooperativas de pescad-



res, de carpinteros, de transportistas, de farmacéuticos, de ópticos, de carniceros, de almaceneros, etcétera.

► Cooperativas de trabajo: son empresas donde los dueños son los propios trabajadores. A diferencia de las otras cooperativas en las que predominan las relaciones asalariadas, en este caso la gestión y las condiciones de trabajo son controladas en forma autónoma y democrática por los trabajadores asociados.

► Cooperativas de ahorro y crédito: se trata de empresas que brindan servicios financieros, democráticamente gestionadas por los propios usuarios.

Cada uno de estos conjuntos de cooperativas a su vez incluye una amplia variedad de modalidades. Por ejemplo, entre las cooperativas agropecuarias, en un trabajo que realicé junto a otros colegas para el Ministerio de Agricultura en 2011, se identificaron seis tipos distintos: tradicionales, de agregado de valor, de provisión de insumos, de negociación, mercados cooperativos y cooperativas para productores en situación de exclusión (tipo este que en realidad incluye al menos cuatro modelos ideales y un muy heterogéneo mapa de experiencias concretas).

Esta diversidad de herramientas es propia de un país con más de cien años de historia de desarrollo cooperativo, y donde cada necesidad ha ido definiendo distintas estrategias institucionales. Sin ánimo de repasar todas las alternativas, comentaremos algunas propuestas cooperativas para superar las desigualdades regionales.

Retener el ahorro regional

La captación del ahorro regional por bancos comerciales y su transferencia como financiamiento en los mercados más desarrollados es uno de los mecanismos centrales para explicar las asimetrías entre los distintos territorios. Para dar respuesta a esto, y en el marco de la ley 26.173, se están impulsando 18 proyectos de Cajas de Crédito Cooperativas (CCC), iniciativas que a partir de actores de fuerte arraigo local (cooperativas, pymes comerciales, municipios, etc.) están procurando retener y aplicar el ahorro en su propio espacio. Cinco de estos proyectos ya están en condiciones de ser aprobados por el BCRA, con lo que, de ser así, retomariamos una herramienta que supo ser muy relevante hasta fines los años '60, momento a partir del cual las políticas de las dictaduras al servicio de la valorización financiera las hicieron paulatinamente desaparecer.

Otra herramienta es el banco cooperativo, que en nuestro país tiene nombre propio, Credicoop, debido a que todos los demás terminaron de liquidarse durante el gobierno de Menem. Esta institución –emergente en realidad de un intenso proceso de fusión de cajas de créditos que estaban siendo jaqueadas por las políticas neoliberales– por su escala nacional constituye un actor indispensable a la hora de disputar la captación del ahorro en las principales plazas nacionales.

Mutuales con reglamento de ayuda económica y cooperativas de crédito completan un abigarrado conjunto de experiencias, muchas de ellas motores de procesos de desarrollo local con participación comunitaria.

Integración frente a los oligopolios

Ha sido ampliamente estudiado el papel de las cooperativas agropecuarias como herramienta para mejorar las condiciones de negociación de los pequeños productores frente a los agentes más concentrados en las distintas cadenas de valor. Las cooperativas vitivinícolas en la región de Cuyo, las algodonerías en el Chaco, las yerbateras en la Mesopotamia, y las laneras en la Patagonia son quizá los casos más paradigmáticos.

Menos conocidas, pero con igual lógica de integración frente a los agentes más concentrados, encontramos a las cooperativas de farmacéuticos, que representan el 13% del mercado de medicamentos en la Argentina (llegaron a controlar casi el 25%). Se trata de cooperativas que brindan servicios a los farmacéuticos propietarios individuales para resistir el abuso de las droguerías y la competencia de las cadenas de farmacias. Están ubicadas mayoritariamente en el NOA, Cuyo e interior de la provincia de Buenos Aires.

Otro ejemplo paradigmático es la cooperativa de carpinteros de Ushuaia. En nuestra provincia/isla los grandes aserraderos privilegiaban la "exportación" de madera al continente, con el impacto que ello tiene en términos de degradación de los bosques naturales por sobreexplotación y de desabastecimiento de las carpinterías locales. Frente a ello los carpinteros, con el acompañamiento del INTA y del Ministerio de Desarrollo Social, crearon una cooperativa para gestionar su propio secadero, y así abastecerse de madera y agregar valor agregado a la producción local. Estas cooperativas, junto con muchas otras como las de almaceneros, de supermercadistas, de carniceros, de ópticos o de pescadores, constituyen experiencias que mejoran las condiciones de apropiación del excedente regional por parte de agentes localizados en el territorio, y por lo tanto se traducen en mayor desarrollo.

La implementación de estrategias asociativas entre pymes enraizadas en el territorio a través de la figura cooperativa es probablemente la estrategia de mayor potencialidad en términos del desarrollo regional.



Estamos convencidos de que una decidida política de promoción de la organización cooperativa de los consumidores, como actores que contrapesen la oligopolización de los canales de comercialización y prioricen un consumo responsable, puede ser un elemento innovador y catalizador del desarrollo en cada territorio.



Diversificar para agregar valor y generar trabajo

El desafío en este caso es dar respuestas a las necesidades de diversificación de la economía para generar trabajo en la región. Desde las cooperativas existen al menos tres abordajes.

En primer lugar el desarrollo de proyectos agroindustriales por parte de las cooperativas agropecuarias. En este sentido ya hace más de veinte años que se discute en nuestro país la posibilidad de que las cooperativas pasen de la comercialización de *commodities* (actividad dominante en el sector) al agregado de valor (donde hay un importante camino hecho, en particular en el sector lácteo, vitivinícola y yerbatero). Profundizar este camino requiere en muchos casos repensar estas instituciones para que estén en condiciones de captar inversión local y generar empleo en la región.

Otra línea de trabajo son las cooperativas de servicios públicos con estructuras multiactivas. A partir del desarrollo que han logrado en la provisión de servicios esenciales (agua, electricidad, telefonía, gas, etc.) existen cooperativas que implementan servicios orientados a emprendimientos locales. De esta manera el capital social acumulado por estas organizaciones de la comunidad se aplica al desarrollo económico de la localidad.

Finalmente, pero no menos importante, está el sector de las cooperativas de trabajo. Cuando los inversores locales no son capaces de generar trabajo, son los propios trabajadores los que tienen la posibilidad de desarrollar en forma autónoma emprendimientos productivos centralmente dirigidos a crear valor en la localidad.

Un insumo crítico en este camino es el capital. Más allá del importante papel que está jugando el Estado en este sentido, y que podrían jugar las cajas de crédito, habría que comenzar, en estos tiempos de restitución y de ampliación de derechos, a pensar (y a construir) el derecho a acceder a financiamiento para proyectos autogestionarios como una ampliación del derecho al trabajo consagrado por nuestra Constitución nacional.

Consumo con compromiso regional

La fuerza de los consumidores organizados en cooperativas traccionando el desarrollo de la producción local es otra herramienta que requiere ser explorada. El ejemplo más significativo que tenemos en nuestro país es el de la Cooperativa Obrera. Su fundación data de 1920, cuando un grupo de trabajadores, mayoritariamente ferroviarios, deciden crear su propia panadería para enfrentar la cartelización de las empresas de pan. En la actualidad cuenta con 1,2 millones de asociados abastecidos a través de 90 supermercados en 46 ciudades y cuatro provincias (Buenos Aires, La Pampa, Río Negro y Neuquén).

Esta cooperativa, junto al resto de las asociadas de la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo, y en línea con lo que aquí se está argumentando, convocó a un Encuentro Intercooperativo en Bahía Blanca, principalmente destinado a discutir la integración entre las cooperativas de consumo y las cooperativas que les pueden proveer productos, particularmente cooperativas agropecuarias y de trabajo.

Estamos convencidos de que una decidida política de promoción de la organización cooperativa de los consumidores, como actores que contrapesen la oligopolización de los canales de comercialización y prioricen un consumo responsable, puede ser un elemento innovador y catalizador del desarrollo en cada territorio.



La implementación de estrategias asociativas entre pymes enraizadas en el territorio a través de la figura cooperativa es probablemente la estrategia de mayor potencialidad en términos del desarrollo regional.

La región tiene la palabra

Un desarrollo territorial equilibrado también es una batalla cultural. Si los habitantes de cada región sólo consumen información generada desde el centro, si no hay posibilidades de disputar pauta publicitaria a los grupos multimedia hegemónicos, si no existen canales para promover la industria cultural de la región, si no existen medios que permitan democratizar la palabra y construir identidad regional, difícilmente la región pueda superar una situación de subordinación que es tan cultural como económica.

En este sentido la nueva Ley de Comunicación Audiovisual presenta posibilidades inéditas que pueden ser aprovechadas por las cooperativas. Los 300 canales de cable cooperativos, los aproximadamente 30 proyectos de televisión digital de las cooperativas y mutuales, la nuevas cooperativas para coproducción regional de contenidos, junto a la reciente constitución de federaciones de radios y de diarios locales, constituyen todas experiencias que resultan estratégicas en términos del fortalecimiento de las identidades locales y regionales, de promoción de las industrias culturales, y de mayor enraizamiento de todos los actores con su territorio.

No en vano las cooperativas tuvieron vedado el ingreso a la actividad audiovisual por la ley de la dictadura, ni fue casual que modificar esta restricción fuese sistemáticamente boicoteado por los grupos hegemónicos (aún hoy).

Cuando los habitantes de las pequeñas y medianas localidades necesitaron servicios que carecían de interés para el inversor privado, los vecinos asumieron en forma autogestionaria la gestión de la provisión de electricidad, agua, telefonía, gas, salud, etc. Sobre dicha misma matriz es posible construir los nuevos servicios: Internet –hoy potenciado a través del Programa Argentina Conectada donde las cooperativas tienen un importante protagonismo– y ahora los nuevos medios de comunicación gestionados democráticamente por la comunidad.

La construcción colectiva de un modelo empresarial alternativo

Las cooperativas captando el ahorro regional, defendiendo la producción local frente a los oligopolios, movilizándolo el poder de los consumidores, diversificando la economía y construyendo identidad local, pueden ser herramientas de alto impacto en términos de un desarrollo regional más equilibrado.

La clave es que las cooperativas permiten el empoderamiento de los actores locales que, a partir de lograr condiciones apropiadas en términos de escala y de capital social, pueden permitirse pensar con relativa autonomía el desarrollo de su territorio. La ventaja respecto de otras formas societarias es que están democráticamente controladas por los propios asociados a los que están brindando servicios. No tiene sentido la mudanza de una cooperativa, ni mucho menos la transferencia de sus excedentes fuera del territorio donde están sus propietarios.

Este modelo empresarial tendrá capacidad para transformar sustantivamente nuestra realidad en la medida en que sea crecientemente elegido por consumidores, usuarios, trabajadores y ahorristas.

Para ello es necesario comprender que es una tecnología social que ha sido construida colectivamente, y cuya enorme diversidad debe ser sistematizada para poder ser transferida, y analizada críticamente para desarrollar propuestas innovadoras que permitan su mayor adecuación a los cambios del contexto.

Es en este punto que universidades e investigadores tienen un rol central. Si estas líneas sirven para inducir esfuerzos en este sentido, habremos cumplido nuestro humilde cometido.

por **ARIEL FILADORO**

Licenciado en Economía y en Sociología UBA. Docente de la Universidad de Buenos Aires y FLACSO



EL DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES EN NUESTRO PAÍS ES CLARAMENTE ASIMÉTRICO. ENTRE LOS FACTORES QUE EXPLICAN ESTAS DIFERENCIAS ENCONTRAMOS LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, LAS ESTRUCTURAS DE APROPIACIÓN DEL INGRESO Y LOS ÁMBITOS DE TOMA DE DECISIONES. LA CLAVE ESTÁ EN DEMOCRATIZAR LOS ÁMBITOS DE DECISIÓN Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS. EL ROL DEL ESTADO VUELVE A SER CENTRAL PARA LOGRARLO.

TENSIONES Y DILEMAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL ARGENTINO



Es un hecho muy notable que en la teoría económica ortodoxa no se discute para nada cuál forma de inversión es la más deseable, desde el punto de vista de la sociedad. [...] Los economistas por lo general parecen aceptar el principio capitalista de que es correcto lo que es lucrativo. La aplicación de este concepto al Tercer Mundo ocasiona que gran parte de cualquier excedente que se obtenga se dedique al tipo de producción menos propicio para un progreso económico bien estructurado. Los que se benefician con esta clase de consumo y con las ganancias que de ahí se derivan, son los que tienen más poder político (junto con los terratenientes y los agricultores capitalistas), y no es probable que estén dispuestos a dar su apoyo a una clase diferente de desarrollo.

Joan Robinson, Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo

Este breve artículo apunta una serie de problemáticas que enfrenta la agenda del desarrollo regional en la Argentina. Se trata de reflexiones generales que estilizan una serie de tensiones que están presentes en el proceso de desarrollo.

A modo de punto de partida conviene dotar de cierta especificidad al concepto de desarrollo regional, para hacer más transparente la identificación de tensiones y jerarquización de problemáticas. En estas líneas se concibe al desarrollo regional como un proceso en el cual están presentes los siguientes atributos:

1. Adopción de técnicas capaces de incrementar la productividad del trabajo.
2. Estructuras de apropiación equitativa del ingreso.
3. Ámbitos participativos y democráticos para la toma de decisiones.
4. Sustentabilidad ambiental.

La búsqueda de tales atributos en la estructura socio-productiva debe atender los requerimientos que dan viabilidad a la producción misma, esto es, que el universo de productores logren vender su producción y, a cambio, obtengan ingresos suficientes para cubrir, mínimamente, los costos de producción –de los insumos– y reproducción –del capital y la fuerza de trabajo–.

Una estilización del contexto

Las economías regionales han transitado una serie de cambios muy significativos durante el último cuarto de siglo. En este lapso, es posible diferenciar dos etapas, en las cuales los rasgos distintivos fueron el resultado de la cristalización de diversos factores de escala mundial y nacional sobre las especificidades territoriales locales.

La primera etapa corresponde a la apertura de la economía de los años '90 del siglo pasado. Precios de productos primarios relativamente bajos junto a un tipo de cambio apreciado contribuyeron a que las diferentes actividades regionales se expusieran a un proceso de fuerte presión competitiva. Esta exposición a la competencia –más pronunciada ante la desregulación generalizada de los mercados de diferentes productos regionales– buscó compensarse con la eliminación de derechos laborales como forma de disminuir costos a las empresas. Como resultado, tendió a observarse una fuerte diferenciación y polarización entre los agentes intervinientes. De un lado, los estratos de productores más vulnerables se expusieron a una virtual expulsión, mientras que, del otro, un conjunto relativamente acotado de empresas en cada región logró consolidar posiciones de liderazgo e incluso exitosas estrategias de inserción en mercados externos. En este último grupo, típicamente, se incorporaron nuevos pa-

quetos tecnológicos en empresas que, en un número importante de casos, pasaron a manos de capitales transnacionales. El funcionamiento de esta primera etapa combinó dinámicas que propiciaron trayectorias divergentes para empresas y productores –tal como fue señalado– así como para trabajadores, pues la demanda de labores de mayor calificación para operar nuevas herramientas así como el cierre de establecimientos tuvieron como contracara una fuerte expulsión de mano de obra desde mediados de los '90 hasta el final de la convertibilidad. En la siguiente etapa se vieron significativamente alterados dos parámetros que impactaron directamente sobre las distintas economías regionales: comenzó una fase ascendente en los precios internacionales de materias primas que perdura hasta el presente –una reversión del deterioro de los términos del intercambio– y tuvo lugar una abrupta devaluación del peso. Esta combinación alteró favorablemente los precios relativos e implicó una mejora importante en los ingresos en las economías regionales. En tanto la crisis de fines de los años '90 había dejado un sistema sujeto a un ajuste significativo, la nueva fase del ciclo partió de estructuras de costos y salarios fuertemente reprimidos –a instancias de altos niveles de desempleo y pobreza–. Con estas condiciones extraordinarias para la acumulación, mayores ingresos de manera sostenida durante los años

La existencia de actividades con altos niveles de concentración económica, donde unas pocas empresas tienden a monopolizar ciertas fases de los complejos, implica un mayor poder relativo y una captación diferencial de ingresos, fuente de una importante inequidad económica y social.

siguientes coadyuvaron para que tanto las distintas unidades de producción como los asalariados encontrarán un contexto de recomposición relativa, en particular en relación con los momentos de mayor agudeza de la crisis. Esta secuencia de fuerte ajuste y mejora de ingresos tuvo su correlato en una mayor disponibilidad de recursos fiscales para políticas públicas, rubro donde una serie de medidas amplió el margen para la intervención, entre las cuales cabe destacar: la captación de recursos de la renta agraria a través de las retenciones a las exportaciones, la renegociación de la deuda y la renacionalización del sistema de seguridad social.

Las producciones de vino, azúcar, frutas, hortalizas, algodón y, en general, el conjunto de bienes transables de base agrícola –ya sean para consumo en forma de alimentos o insumos para la industria que se producen en las economías regionales– se vieron dinamizadas, en términos generales, en este contexto.



Desafíos que perduran

Pero las fases ascendentes del ciclo y acumulación, en tanto tienden a generar una percepción de mejora relativa, no necesariamente exponen los rasgos críticos que constituyen desafíos para el desarrollo regional, si lo que se procura es cargar de contenido a los cuatro atributos planteados al comienzo. A continuación se estilizan una serie de elementos, cuyo propósito es someter a discusión y reflexión un conjunto de problemáticas de índole más perdurable.

Tecnificación y aumentos en la productividad

Los procesos de incorporación de maquinaria en estructuras productivas de base agraria tienden a expulsar mano de obra de sus respectivas actividades, así como a eliminar a productores de menor escala de producción. Tal fenómeno ha tenido fuerte presencia en las economías regionales durante los años '90 –tal como se deriva del análisis de la comparación entre los censos agropecuarios de 1988 y 2002– y siguió vigente en la etapa siguiente. Normalmente la invención técnica en el agro busca aumentar la productividad del trabajo; es decir, una cierta cantidad de horas de labranza, mediadas por la maquinaria, pasan a rendir más como resultado de, por ejemplo, cubrir mayores superficies en iguales unidades de tiempo o sistematizar, calibrar y acelerar labores culturales.

Es importante señalar que esta dinámica propicia la concentración económica si la incorporación de maquinaria requiere grandes escalas de tierra para ser aplicable y, por lo tanto, no es factible su uso en la pequeña producción. En efecto, la disponibilidad de nuevas técnicas para grandes escalas de superficie junto a los altos precios de la soja, si bien tuvo como epicentro a la pampa húmeda, acarrió consecuencias significativas en las economías regionales a partir del desplazamiento de la frontera agrícola y la presión por el uso del suelo en zonas potencialmente cultivables.

Equidad distributiva

Se presentan marcadas asimetrías en la captación de ingresos en los distintos complejos productivos regionales. La existencia de actividades con altos niveles de concentración económica, donde unas pocas empresas tienden a monopolizar ciertas fases de los complejos, implica un mayor poder relativo y una captación diferencial de ingresos, fuente de una importante inequidad económica y social. Esta concentración se visualiza en dos instancias. La primera se da en las fases de producción primaria cuando unos pocos productores concentran la mayor parte de la producción, coexistiendo con pequeños productores que, siendo frecuentemente importantes en número, aportan una porción minoritaria de la producción. Los productores de mayor tamaño cuentan con ventajas tanto para comprar insumos y servicios a precios más bajos como para lograr mejores condiciones de negociación en la venta de la producción. La segunda se presenta en las fases de transformación manufacturera y comercialización: ingenios azucareros, empacadores-comercializadores de fruta, molinos yerbateros, grandes bodegas vitivinícolas, y cadenas de supermercados, entre otros, logran ejercer su mayor poder relativo fijando precios y condiciones de compra de la producción a productores con menor poder relativo.

Son escasos los instrumentos, información y mecanismos regulatorios vigentes que puedan dar forma a una reasignación efectiva de ingresos. En numerosos casos no existen ni siquiera precios de referencia para propiciar una mejor negociación entre partes. Esto implica, generalmente, pequeños productores vendiendo a empresas de mucha mayor escala por fuera de pautas regulatorias que condicionen tales transacciones. Bajo nivel de contractualización o incapacidad para hacer efectivo su cumplimiento refuerzan esta lógica.

Este tipo de problemática tiende a manifestarse de manera más aguda, como es lógico, en momentos en que descienden los precios y se reducen los márgenes, cuando se materializa una menor disponibilidad de ingresos a repartir.

La forma que asume la regulación de las pautas distributivas se vincula fuertemente con los rasgos que se señalan a continuación.

Democratización de la toma de decisiones

La concentración y extranjerización del capital reduce márgenes de poder y autonomía a las decisiones locales. Si bien este fenómeno es producto de lógicas que se configuran a escala mundial, los efectos sobre el aparato productivo argentino han sido muy significativos durante la década de los '90 y sus consecuencias no se revirtieron, salvo contadas excepciones, en la fase ascendente del ciclo económico. Aun cuando la forma y alcances de la extranjerización no son homogéneos en las economías regionales, bien puede afirmarse que está relativamente extendida. La presencia de capitales extranjeros en las empresas de la cúpula en la fruticultura, vitivinicultura, el complejo azucarero o tabacalero, lo confirman.

La reducción de la autonomía en las decisiones opera tanto en la relación entre el capital transnacional y el Estado como entre tales empresas extranjeras y las fracciones más débiles del capital local, pues las corporaciones condicionan fuertemente a gobiernos en sus distintas escalas institucionales, así como a productores de menor tamaño relativo.

Una evaluación sobre el nivel de democratización de la toma de decisiones vinculadas al desarrollo trasciende el análisis de la relación de poder entre capitales (grandes-pequeños; locales-extranjeros) y la relación entre el Estado y las empresas, pues también implica interpelar otros vínculos, a saber:

- ▶ entre el Estado nacional y los provinciales (y municipales);
- ▶ entre los Estados y la sociedad civil;
- ▶ entre empresas y comunidades donde producen;
- ▶ en el interior de cada Estado (entre autoridades de gobierno y trabajadores);
- ▶ en el interior de las empresas (entre propietarios y trabajadores).

En todos estos pares de relaciones se dirimen también decisiones vinculadas al desarrollo con consecuencias sobre el bienestar colectivo. En el ámbito del Estado, las elecciones funcionan como instancia en la que se delegan las decisiones a autoridades de gobierno y, en el ámbito de la empresa privada, se reservan a propietarios y gerentes las decisiones sobre qué producir y cómo hacerlo (las negociaciones paritarias por lo general tienden a focalizarse solamente en la discusión sobre niveles salariales y condiciones de trabajo). Sobradas experiencias muestran que estas formas institucionales no garantizan por sí mismas decisiones que materialicen y carguen de contenido al desarrollo regional.

Sustentabilidad ambiental

Existen numerosos desafíos asociados al uso sustentable de los recursos donde están involucradas distintas dimensiones que constituyen el medio ambiente. En relación con el manejo de los suelos y su eventual degradación, existen situaciones críticas como la producción de soja sin rotación con otros cultivos –lo cual es más grave en suelos de menor fertilidad– o el sobrepastoreo del ganado, típicamente del ganado ovino en la región patagónica. En cuanto al manejo del agua, en tanto es requisito para la producción de bienes y la reproducción humana, su escasez surge como una amenaza en aquellas regiones donde su disponibilidad es más restringida y las presiones por su uso van creciendo a lo largo del tiempo. Tanto el suelo como el agua están sujetos a una eventual contaminación si la producción que se lleva a cabo en el medio deja residuos no degradables. En el mismo sentido, la polución del aire, que resulta de liberar a la atmósfera diferentes gases, se asocia básicamente al uso de combustibles fósiles. En este último ítem no existe una correspondencia necesariamente directa entre quien emite el daño y quien lo padece, tal como sucede en el caso de los suelos. Las actividades que explotan recursos minerales son particularmente relevantes para la discusión en este aspecto, pues desde mediados de los años '90 se han desarrollado grandes emprendimientos de esta naturaleza en distintas regiones del país, como Bajo La Alumbreira en Catamarca, Veladero en San Juan y Cerro Vanguardia en Santa Cruz. Las características de enclave y un uso predatorio de recursos naturales –fundamentalmente del agua y el paisaje– de la minería metalífera de gran escala, exigen repensar beneficios y perjuicios de su explotación.

Sobre el crecimiento

Los aumentos de niveles de producto, lógicamente, representan un desafío que no puede omitirse. Esto involucra el desarrollo de nuevos mercados como forma de captar mayores ingresos a cambio de los bienes elaborados en las distintas regiones. Producir más y lograr vender tal producción es, indudablemente, otro atributo deseable.

No obstante, es importante jerarquizar la magnitud de los problemas y desafíos señalados más arriba, de manera que inter-pelen los supuestos del crecimiento económico. Pues mientras las acciones tendientes al desarrollo regional se focalicen en el aumento de la inversión para obtener subas en los niveles de producto exclusivamente, dejando los atributos expuestos anteriormente a un lado, corresponde asumir que está virtualmente suspendida, en la práctica, la agenda del desarrollo regional. Incluso el rol del conocimiento tecnológico es preciso inscribirlo dentro de los desafíos señalados, en tanto, si no están presentes ciertas condiciones que garanticen una apropiación equitativa de los beneficios de la técnica, su adopción puede tener consecuencias sociales ciertamente regresivas.

En relación con las necesidades de contar con inversión para aumentar las tasas de crecimiento del producto, cabe agregar un elemento que vincula la técnica, la fijación de activos al territorio y el poder del capital transnacional. En tanto las nuevas tecnologías facilitan procesos de relocalización de actividades, el capital de gran escala tiende a disponer de un recurso muy eficaz para presionar a gobiernos e imponer condiciones para la radicación de la inversión y operatoria de la empresa. Este elemento abona el despliegue de asimetrías en las negociaciones entre el capital de gran escala y los Estados, y las presiones se expresan con mayor agudeza cuanto más precarias son las condiciones de desarrollo en cada región, o bien cuando la estructura productiva transita fases regresivas del ciclo económico.

La reducción de la autonomía en las decisiones opera tanto en la relación entre el capital transnacional y el Estado como entre tales empresas extranjeras y las fracciones más débiles del capital local, pues las corporaciones condicionan fuertemente a gobiernos en sus distintas escalas institucionales, así como a productores de menor tamaño relativo.

Tensiones y dilemas

A modo de cierre y como planteo para la reflexión y la discusión, se apunta una serie de tensiones que atraviesan la agenda del desarrollo regional y que pueden resignificarse a la luz de las problemáticas señaladas.

Siendo deseable aumentar los niveles de producto y así disponer de mayores recursos para la satisfacción de necesidades sociales, no está tan claro que la secuencia ampliamente difundida que sugiere primero crecer y luego distribuir garantice el despliegue de los atributos planteados para el desarrollo regional. Cobra sentido aquí interpelar las asimetrías e inequidades existentes en una doble dimensión: económica y territorial. La económica remite a indagar las asimetrías entre las distintas fracciones del capital así como entre tales fracciones y los trabajadores; y la territorial apunta a los diferentes niveles de desarrollo existentes entre regiones.

En el mismo sentido, la incorporación de maquinaria y equipamiento técnico en las actividades dentro de cada ámbito regional, que permitiría incrementar la productividad, también podría fomentar la inequidad, al diferenciar a una fracción del capital y expulsar productores de menor tamaño y trabajadores. Aun cuando enfoques como aquellos de raigambre schumpete-

riana señalan que el ingreso diferencial (renta tecnológica) es el premio a la innovación, perdura la pregunta por aquellos agentes expulsados de cada circuito productivo. Esta misma lógica se aplica aún más en el caso de las tensiones que atraviesan a la sustentabilidad ambiental.

Todo indicaría que, antes de obrar conforme a la expectativa de crecer hoy y apostar a reunir las capacidades para la fijación de pautas distributivas más equitativas en el futuro, es conveniente revisar tales asimetrías para una eventual reasignación de recursos en el presente, de modo tal que la propia dinámica de aumento del producto se prefigure sobre pautas equitativas. La revisión de las asimetrías conduce a aquello que, probablemente, constituya el ámbito que alberga las tensiones de mayor orden: las estructuras de poder, donde se concentra el manejo de los recursos y la toma de decisiones. En tanto dar cuerpo a los atributos del desarrollo regional implica alterar el orden en que funcionan las estructuras, sus pautas y jerarquías, donde necesariamente se manifiestan intereses encontrados –muchas veces divergentes–, la democratización y los esquemas participativos de los ámbitos de decisión y manejo de recursos resultan una genuina fuente de legitimación para transitar el resto de las tensiones, desafíos y dilemas.



vocesenelfenix.com