

40^o aniversario
**realidad
económica**

Revista de economía
editada por el
Instituto Argentino
para el Desarrollo
Económico (IADE)
Aparece cada 45 días

260

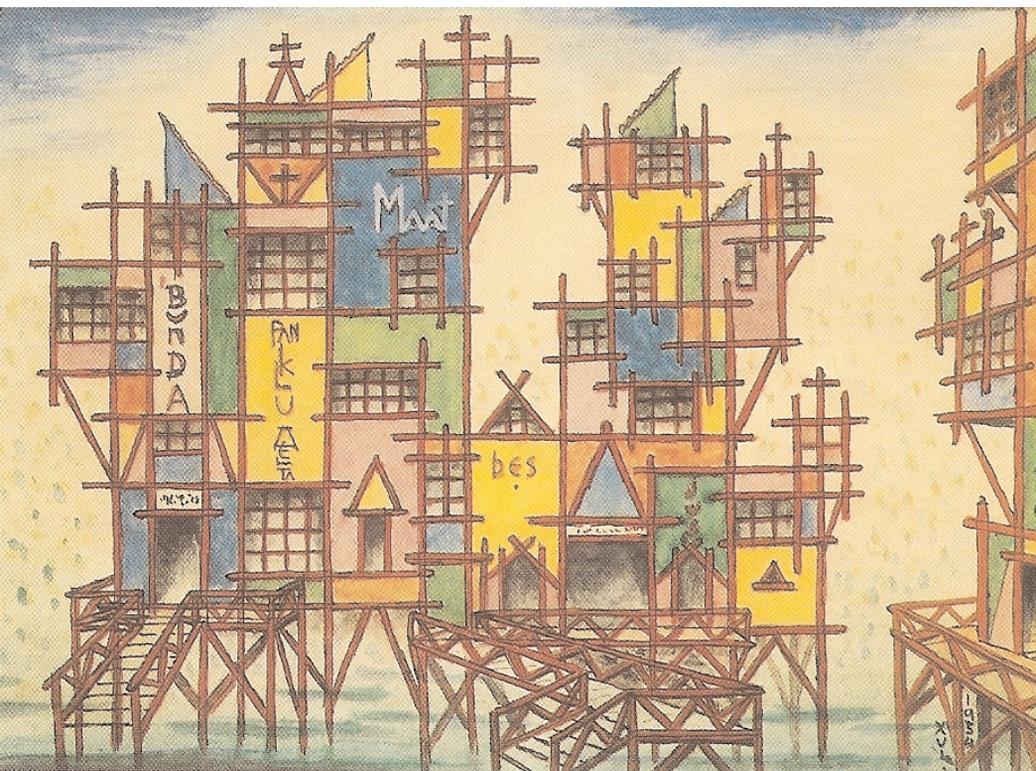


Ilustración: Xul Solar, Proyecto Pan Klí Delta, 1954

La Argentina de los '90 y 2000
(NO) PLANIFICACIÓN: HISTORIA Y FUTURO

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidente honorario:
Salvador María Lozada

Presidente:
Sergio Carpenter Vallejos

Vicepresidente:
Alfredo T. García

Secretaria:
Lucía Vera

Prosecretaria:
Marisa Duarte

Tesorero:
Eduardo Kanevsky
Protesorero:
Ricardo Lournagaray

Vocales Titulares:
Roberto Gómez
Alberto Rosenthal
Juan Carlos Amigo
Carlos Zaietz
Pedro Etchichury
Daniel Rascovschi
Horacio Rovelli
José María Cardo

Vocales Suplentes:
Ariel Slipak
Flora Losada
Teresa Herrera
Alberto Urthiague

Comisión revisora de cuentas:
Enrique Jardel
Gabriela Vítola

**realidad
económica**

Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso (C1086AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfonos y Fax: (54 11) 4381-7380/9337 - correo electrónico: iade@iade.org.ar, realidadeconomica@iade.org.ar - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 260
15 de mayo al
30 de junio de 2011

Editor responsable:
Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:
Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:
Enrique O. Arceo
Eduardo Basualdo
Alfredo Eric Calcagno
Dina Foguelman
Roberto Gómez
Mabel Manzanal
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la
Propiedad Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario. La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción
Nacional**

Valor de la suscripción
8 números/1 año \$250

Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) US\$18
Suscripción anual (vía aérea) US\$150

Impreso en Publiment S.A.,
Cóndor 1785 - Cdad. de Buenos Aires.
tel. 4918-2061/2

SUMARIO

Aniversarios

Adolfo y el IADE y algo más

8

Ariel Dorfman

“Menciono todo esto (y callo tanto más), porque ahora que el IADE celebra su medio siglo de existencia, estoy seguro de que a mi padre le hubiera encantado estar presente en las festividades, preparando otro artículo, otra conferencia, otra tertulia, otros consejos, otras críticas. Pero no hubiera podido decir -porque era él tan reservado con sus emociones como yo las dilapido en forma pública- lo que ahora quisiera yo puntualizar: cuando el Instituto le dio a mi padre un espacio para pensar y escribir y aportar estaba estableciendo un modelo de trabajo patriótico e intelectual autónomo en tiempos difíciles.

Y por eso su trabazón íntimo con el IADE fue tan fundamental.

Acogieron a mi padre, recibieron su sabiduría y su sentido del humor y su deseo de dar todo y más que todo a la causa de la liberación de nuestros pueblos, y lo ayudaron a derrotar, en las últimas décadas de su vida, esa soledad que nació de ser digno y recto y correcto”.



Espección y crisis

El poder financiero en la desregulación y liberalización de las finanzas

Julio Sevares

13

La crisis que estalló en 2008 es la culminación de un proceso de desregulación y liberalización de los mercados, iniciado en los años setenta y que no es producto de una evolución “natural” de los mercados, sino, básicamente de la evolución de las relaciones de poder entre sectores sociales y entre países o regiones. Los representantes del capital financiero presionaron primero para la desregulación de los sistemas y ahora contra las regulaciones que se discuten para reducir los riesgos de nuevas crisis. En este proceso, el Estado tuvo un papel contradictorio: por una parte redujo las regulaciones para el capital financiero facilitando la emergencia de especulaciones y crisis, pero, por otra, retuvo potestades para rescatar al capital de sus crisis periódicas, que utilizó ampliamente en la crisis actual.

Estado y sociedad I

La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro

Alberto Müller

24

La planificación emerge como una instancia técnica y política a partir de la segunda guerra mundial. A este movimiento no es ajena la Argentina, donde tal actividad va de la mano del desarrollo de la industrialización sustitutiva. La última dictadura militar primero, y luego el primer gobierno democrático, ponen fin tanto a las políticas sustitutivas como a la planificación. Durante la Convertibilidad, se producen dos experiencias de alcance dispar: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el Plan Federal de Infraestructura. El segundo es un ejercicio de alcance efímero (y básicamente mediático); pero el SNIP constituye una propuesta institucionalizada, que apunta a la calidad de la inversión y a la programación de la misma, a través de los Planes Nacionales de Inversiones Públicas. El SNIP mantiene una posición intrascendente hasta finales de la Convertibilidad, ganando a partir de entonces alguna envergadura. A partir de 2003, la planificación no asume el rol que podría esperarse, en vistas del proceso de reasunción de centralidad del Estado verificado desde entonces. Esta es una tarea pendiente, donde el SNIP podría cumplir una función relevante.

Estado y sociedad II

La crisis del Estado de Bienestar y la emergencia de la Comunidad Asistencial en la Argentina: efectos territoriales e implicancias políticas

54

Daniel Piccinini

Se emplea aquí la noción de Comunidad Asistencial para hacer referencia al surgimiento de nuevas instituciones alternativas al Estado de Bienestar argentino que languideció a fines del siglo pasado tanto por sus propias debilidades -lo que justifica un previo análisis del mismo- como por los lineamientos de los organismos internacionales con los cuales el país se encontró estrechamente ligado durante las gestiones neoliberales. La Comunidad Asistencial, que fue madurando en ese contexto, encuentra en el ordenamiento territorial de la ciudad marginal su medio ideal de desarrollo, vinculándose sobre todo con aquellas prestaciones en donde el Estado de Bienestar se había mostrado más claudicante. Se analizan en este artículo las condiciones de su gestación, su incidencia en la producción del tejido urbano y los muy diversos intereses que confluyen en ella, así como algunas de las posibles perspectivas políticas de su desarrollo.

Experiencias

De asambleas, cooperativas y ONGs: encuentros y desencuentros de la economía social en el Mercado de Bonpland (barrio de Palermo, Buenos Aires) 1ª parte

85

Pablo Forni - Romina Pighin

El Mercado de Bonpland reconoce como idea de origen el ciclo de movilizaciones y organización popular con epicentro en la crisis de 2001. Heredero directo de la Asamblea de Palermo Viejo, lo integran mayoritariamente organizaciones surgidas en el mismo período así como algunas más antiguas. Comparten el espacio y el proyecto del mercado asambleas populares, cooperativas, ONGs, grupos de pequeños productores beneficiarios de programas sociales y fábricas recuperadas. Su trayectoria como conjunto de organizaciones recorre casi una década e incluye conflictos con autoridades gubernamentales así como a su interior. Tres rasgos salientes de este colectivo son: a) que congrega a las múltiples expresiones de la creciente economía social (seguridad alimentaria, producción agroecológica, autogestión, consumo responsable y comercio justo, lucha contra el trabajo esclavo), b) a diferencia de muchas otras experiencias, perdura y prospera a pesar de la indiferencia u hostilidad del gobierno local, y c) se encuentra localizado, paradójicamente, en una de las zonas de mayor transformación y valorización residencial, comercial y gastronómica de la ciudad de Buenos Aires. Este artículo analiza la trayectoria del mercado desde sus orígenes y, asimismo, describe cada una de las organizaciones de la economía social que congrega.

Mapa de situación del cooperativismo agropecuario argentino 2007

101

Mario Lattuada - María Elena Nogueira -

Juan Mauricio Renold - Marcos Urcola

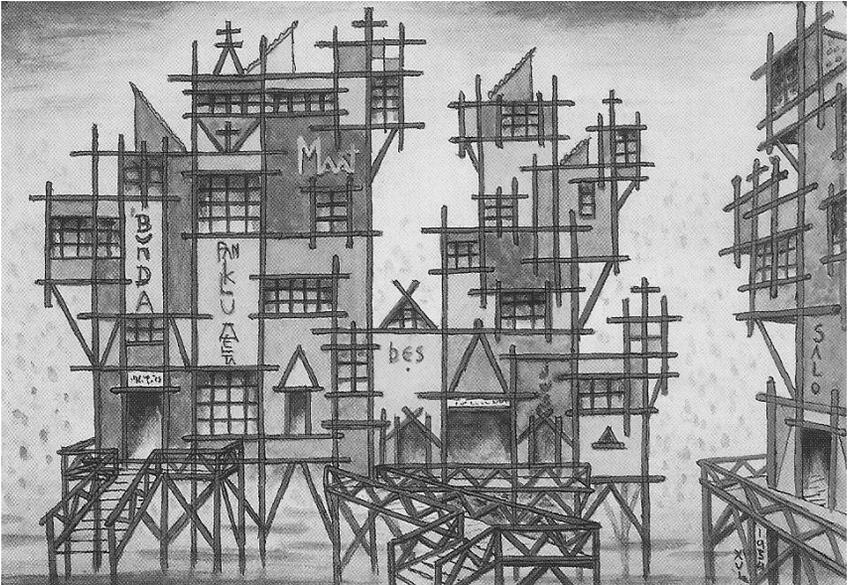
El presente artículo ofrece el análisis de datos inéditos del *Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales. Sector Agropecuario, 2007* realizado por el INAES. En primera instancia se presenta una breve retrospectiva del origen y la evolución del cooperativismo agropecuario comparando en forma agregada los registros estadísticos del año 1998 con los datos obtenidos en el Censo de 2007. En segundo lugar, se procede al análisis específico de la información censal de 2007 para las cooperativas agropecuarias de primer grado, focalizando sobre datos generales tales como el número de entidades y asociados por región, las actividades y servicios ofrecidos, el personal empleado, la situación económica y el nivel de participación en la comercialización agropecuaria. Finalmente, se reseña el panorama general de la actividad cooperativa agropecuaria que permite realizar algunas reflexiones en torno del peso de la actividad cooperativa en la economía nacional.

Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública
Nacional y Popular

123

Horacio Cao

Los cambios ocurridos en los últimos años han puesto en entredicho conceptos que se consideraban consolidados en el campo de la Administración y las Políticas Públicas. Tanto en la perspectiva de las acciones concretas, como en el ámbito académico, están en disputa aspectos muy básicos acerca de cuál es la mejor forma de trabajar sobre el ámbito de la Administración Pública. El artículo que a continuación se presenta toma partido en esta discusión, describiendo las que, a juicio del autor, son las notas esenciales de una Gestión Pública “Nacional y Popular”.



Creación de conocimiento, competencias
y vinculaciones

135

Hernán Morborlang - José A. Borello

Este trabajo se centra sobre examinar dos elementos esenciales para generar conocimiento en la industria naval: competencias y vinculaciones. El examen de ellas se enmarca en un área de la investigación en ciencias sociales que considera que la creación de conocimiento es parte inseparable del desarrollo económico y que, a su vez, la creación de conocimiento al interior de las firmas es un complejo proceso que se apoya sobre competencias y vinculaciones.

Desde este punto de partida, el trabajo caracteriza el patrón de competencias y de vinculaciones de los astilleros relevados. En particular se fundamenta sobre las competencias respecto de un pequeño grupo de dimensiones: calidad (control de procesos, cultura hacia la calidad y herramientas para la mejora y la innovación), organización del trabajo (competencias requeridas a los trabajadores, grado de flexibilidad y tareas realizadas por el personal operativo) y existencia de grupos de I+D. Se analiza el número y calidad de las vinculaciones con agentes comerciales, con instituciones empresarias y con entes estatales, de educación y de ciencia y tecnología.

El artículo tiene por objeto brindar una contribución al interdisciplinario campo de la economía de la innovación al mismo tiempo que persigue avanzar en un más ajustado diagnóstico de la industria naval argentina.

La metodología y el sistema de análisis de tramas productivas fue desarrollado no sólo para la industria naviera sino que forma parte de un trabajo interdisciplinario de creación de conocimiento.

Adolfo y el IADE y algo más

*Ariel Dorfman**

Menciono todo esto (y callo tanto más), porque ahora que el IADE celebra su medio siglo de existencia, estoy seguro de que a mi padre le hubiera encantado estar presente en las festividades, preparando otro artículo, otra conferencia, otra tertulia, otros consejos, otras críticas. Pero no hubiera podido decir -porque era él tan reservado con sus emociones como yo las dilapido en forma pública- lo que ahora quisiera yo puntualizar: cuando el Instituto le dio a mi padre un espacio para pensar y escribir y aportar estaba estableciendo un modelo de trabajo patriótico e intelectual autónomo en tiempos difíciles.

Y por eso su trabazón íntimo con el IADE fue tan fundamental.

Acogieron a mi padre, recibieron su sabiduría y su sentido del humor y su deseo de dar todo y más que todo a la causa de la liberación de nuestros pueblos, y lo ayudaron a derrotar, en las últimas décadas de su vida, esa soledad que nació de ser digno y recto y correcto.

* Escritor

No recuerdo bien cuándo mi papa me habló por primera vez del IADE. Voy a escoger una fecha, , por lo tanto, una que no sea inevitablemente arbitraria, puesto que evoca un momento que hace sentido con lo que sé de la historia de nuestra familia y de la historia de Adolfo.

Digamos, entonces, que fue a principios de los ochenta, antes de que la dictadura militar argentina cayera, durante alguna visita que mis padres nos hicieron a los Estados Unidos donde habíamos recalado Angélica y yo y nuestros hijos después de años vagando por un exilio europeo en espera de que Pinochet fuera derribado por una insurrección popular. Aunque esa conversación pudo haberse verificado a fines de los años setenta y en Amsterdam.

Fue durante un período, en todo caso, complicado para mi papá, así como para las ideas que defendió toda su vida y complicado también para el país argentino que tanto amó. Adolfo no podía vivir, no podía respirar, no podía levantarse en las mañanas y hacer su inolvidable gimnasia (hasta unos días antes de su muerte en 2003 seguía estirando las piernas y gesticulando con los dedos y fortaleciendo los bíceps), Adolfo no podía concebir la existencia sin trabajar. Pero cuando, después del golpe contra Allende en 1973, retornó con mi madre a su Buenos Aires tan ferviente y rememorado (donde ya vivía mi

hermana Eleonora), se encontró con un clima político que tenía poco interés en sus talentos y menos en su visión de un país y una industria independientes y soberanos y justicieros. Algunas misiones por América Latina agenciadas con la CEPAL (organismo que ayudó a fundar con Prebisch y a la que había servido con tanta devoción) no bastaron para su pródiga energía ni tampoco colmaron su deseo de contribuir a crear una alternativa en la Argentina diferente a los modelos prevalecientes y, por qué no decirlo, francamente retrógrados.

Las circunstancias laborales eran, entonces, adversas para un hombre que ya había cumplido los setentaicinco años de edad, pero yo lo noté, en aquella visita que quiero recordar -pongamos que fue en 1982-, bastante más animado que de costumbre. Siempre nos dábamos, con mi papá, tiempo para sostener largas y anchas conversaciones (en las que solía participar Angélica), siempre buscábamos infinitos interludios en que él me hablaba de sus actividades y, por cierto, opinaba acerca de todo lo que andaba mal en el mundo y cómo arreglarlo, y profetizaba lo que iba a pasar económica y políticamente en tal o cuál lugar del globo. Y, claro, rara vez se equivocaba en sus pronósticos. En esta ocasión, él me contó que se había vinculado con el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, un grupo de "gente macanuda", y que estaba

escribiendo algo sobre la crisis de la ocupación industrial para su revista Realidad Económica. Esto de que tuviera la palabra Realidad en el título le gustaba mucho, ya que la parecía que demasiados “expertos” vivían en la más perentoria “irrealidad” -cargados de ilusiones y espejismos, decía, que desafortunadamente producían efectos sumamente reales en las vidas y sufrimientos también reales de los trabajadores y sus familias-. Los compañeros del IADE, en cambio, buscaban otro tipo de análisis sobre la nación y el mundo, entendían que la ciencia económica estaba para servir a las grandes mayorías.

En los años que siguieron, su ligazón con el IADE se fue profundizando. Cuando pude, ya en 1984, ir a ver a mis padres al departamento de la Avenida Callao, visita posible porque ya no vendrían a buscarme los escuadrones de la muerte que casi me encontraron en el departamento de mi abuela en el verano de 1974, encontré a mi papá trabajando asiduamente detrás de su inmenso escritorio, atiborrado (tanto él como el escritorio mismo) de papeles y recortes y rumas de datos. A esas alturas, ya era asesor del gobierno de Alfonsín y profesor en la Facultad de Ingeniería de la UBA, pero el motor central de su dinamismo provenía de su relación con los amigos del IADE y los ensayos que iba produciendo para la revista. Una conexión

que se cimentó aún más cuando lo nombraron Presidente Honorario y, finalmente, con un número de homenaje para sus noventa años, que tenía en la portada una caricatura suya por Hermenegildo Sábat (cuyo original desplegó en la casa, pese a que el dibujante le había adosado una nariz aún más prominente de la que la naturaleza y los genes le habían legado).

Menciono todo esto (y callo tanto más), porque ahora que el IADE celebra su medio siglo de existencia, estoy seguro de que a mi padre le hubiera encantado estar presente en las festividades, preparando otro artículo, otra conferencia, otra tertulia, otros consejos, otras críticas. Pero no hubiera podido decir -porque era él tan reservado con sus emociones como yo las dilapido en forma pública- lo que ahora quisiera yo puntualizar: cuando el Instituto le dio a mi padre un espacio para pensar y escribir y aportar estaba estableciendo un modelo de trabajo patriótico e intelectual autónomo en tiempos difíciles. Ya lo sé: mi viejo era una eminencia, había escrito aquellos textos cruciales sobre la industria en la Argentina y en América latina, había sido el adalid del petróleo para la nación y no para los consorcios, para la educación y el sembrado y no para los que ponían el capital, había sido de los primeros que entendió cómo las cuencas hidrográficas podían ser

un espacio de desarrollo y emancipación, había advertido antes de que nadie se diera cuenta cómo la computación iba a cambiar el mundo, fue de los que tuvieron la premonición de los desastres ecológicos que nos esperaban si no creábamos otro tipo de mundo y otro tipo de ética. Pero ¿quién lo reconocía, quiénes fueron capaces de entender lo mucho que todavía podía entregar? ¿Quiénes aparecieron en el velatorio? ¿Qué organismo gubernamental o internacional se hizo presente? Pero los amigos y discípulos y hermosos del IADE, ellos sí.

Lo que mi papá no pudo decir en esa ocasión, porque la muerte es precisamente la incapacidad de hablar por la boca propia y la necesidad de hablar, desde ahora en adelante, por boca de otros, es que había pasado él su vida en una cierta soledad. Debido a su intransigente defensa de sus ideales políticos, debido a su negativa a colocarse al servicio de los poderosos, debido a su desprecio por los adúladores y los cómplices y los acomodaticios, no pudo Adolfo acceder a puestos de suma influencia, ser ministro, por ejemplo, algo que sin duda ambicionaba y que también sin duda merecía. Presencí, a lo largo de mi vida y la suya, como una y otra vez rechazó todo compromiso, toda prebenda que significara traicionar su lealtad a los principios en que creía, la liberación con que soñaba.

No hablaba de su soledad. No se quejaba de ella. No hubiera admitido su existencia si alguien la hubiese mentado.

Pero no por ello era menos real. Real. Parte de su realidad.

Y por eso su trabazón íntimo con el IADE fue tan fundamental.

Acogieron a mi padre, recibieron su sabiduría y su sentido del humor y su deseo de dar todo y más que todo a la causa de la liberación de nuestros pueblos, y lo ayudaron a derrotar, en las últimas décadas de su vida, esa soledad que nació de ser digno y recto y correcto.

Tal vez a él no le gustaría que yo enfatizara este aspecto de su enlace con el Instituto.

Probablemente preferiría que yo acentuara la trascendencia primordial del esfuerzo colectivo, cómo un pensador más otro más otro más, organizados en torno de un proyecto pueden ir aportando análisis sobre la realidad, un enjambre de ideas alternativas que vamos a necesitar si queremos de veras ser libres.

Pero se construye ese mundo posible, se sueña ese mundo posible, se va creando poco a poco ese mundo posible, no sólo con la mente y los informes y los antecedentes, sino también con el cariño y el respeto y la comprensión de lo mucho que pueden seguir dando de sí aquellos que comenzaron la lucha mucho antes



de que el IADE se fundara hace cincuenta años, sólo se puede construir ese futuro con una gran ola de solidaridad.

Y recordar todo esto en el aniversario del IADE no debe entenderse únicamente como el home-

naje que mi padre no puede hacer ahora, pero que llevó a cabo durante tanto tiempo, sino también, para mí, una manera de continuar una conversación con él que jubilosa y pausadamente nunca quiero concluir.

Especulación y crisis

El poder financiero en la desregulación y liberalización de las finanzas

*Julio Sebares**

La crisis que estalló en 2008 es la culminación de un proceso de desregulación y liberalización de los mercados, iniciado en los años setenta y que no es producto de una evolución “natural” de éstos, sino, básicamente de la evolución de las relaciones de poder entre sectores sociales y entre países o regiones. Los representantes del capital financiero presionaron primero para la desregulación de los sistemas y ahora contra las regulaciones que se discuten para reducir los riesgos de nuevas crisis.¹ En este proceso, el Estado tuvo un papel contradictorio: por una parte redujo las regulaciones para el capital financiero facilitando la emergencia de especulaciones y crisis, pero, por otra, retuvo potestades para rescatar al capital de sus crisis periódicas, que utilizó ampliamente en la crisis actual.

* Economista y periodista. Profesor Titular de Economía Internacional II y de Integración Económica de la FCH-UNICEN; profesor en la Maestría en Historia Económica de la FCE-UBA; editorialista del diario Clarín.

¹ Cabe aclarar que la categoría de capitalistas financieros incluye, además de las entidades específicamente financieras, muchas empresas que teniendo una actividad comercial y productiva principal, poseen empresas que ofrecen servicios financieros a clientes (Walmart) o a terceros (General Motors) o *holdings* que tienen tanto empresas del sector real como financiero (General Electric). Estas empresas tuvieron un papel activo en los *lobbies* contra la reforma financiera del Gobierno de los Estados Unidos.

“La rica y bien conectada gente de Wall Street, buenos ciudadanos y donantes generosos, generalmente logran lo que quieren”

The Economist, 22-6-09

“Lo que está en juego es simplemente si la democracia de los presidentes Washington y Lincoln se frustra por las montañas de dólares que los lobbystas están poniendo para hacer oposición a las medidas heterodoxas centristas. El capitalismo desregulado ha llevado a derrotas autocausadas en todas partes”.

Paul Samuelson iEco, 4-10-2009

El antecedente de la crisis asiática

La crisis asiática de 1997 fue un punto dramático en la escalada iniciada a fines de los años setenta, como consecuencia de la especulación desatada por la liberación de los tipos de cambio y del inicio de la liberalización de los movimientos de capital y de los mercados financieros.

Luego de la crisis, tanto los organismos financieros internacionales (particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales) y la academia económica, inclusive la ortodoxa, produjeron una abundante literatura de análisis de las falencias de la regulación fren-

te a las enormes transformaciones de los mercados financieros y a los peligros desestabilizantes de las mismas. Como consecuencia se formularon numerosas propuestas de reforma de la arquitectura financiera internacional.²

Sin embargo, sólo se avanzó en una modificación de la regulación bancaria del BPI (Basilea II), parcial, insuficiente y procíclica, según numerosos análisis. Y, por otra parte, continuó la desregulación en los mercados financieros, que incluyó la del mercado de hipotecas y la de los mercados de *commodities*. Ambas estimularon una escalada especulativa que derivó en la crisis de las *subprime* y el derrumbe de los mercados de *commodities*.

La falta de respuestas regulatorias no se debió, por lo tanto, al desconocimiento del problema sino a las presiones del mundo financiero para mantener la libertad del mercado financiero.

Esa libertad es defendida apelando a la teoría económica liberal pero, en términos prácticos, responde a una de las características básicas del capitalismo financierizado de los últimos treinta años: la difusión de la lógica de obtención de renta financiera por parte de agentes financieros y no financieros, fenómeno evaluado especialmente en los estudios marxistas y

² Sobre la composición y transformaciones del mercado financiero, Julio Sevares, *El imperio de las finanzas. Sobre las economías, las empresas y los ciudadanos*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, 2005.

heterodoxos de la economía estadounidense.³

Como respuesta a la crisis actual, gobiernos de países ricos y organismos financieros internacionales plantean reformas en las regulaciones de los mercados para evitar o cuanto menos reducir el riesgo de nuevas crisis. El Congreso y el Gobierno de Estados Unidos aprobaron una ley de reforma del sistema financiero (Financial Regulatory Reform) y la Unión Europea decidió algunas restricciones a los operadores financieros.

Estas reformas no modifican sustancialmente las posibilidades especulativas de los agentes y por lo tanto no revierten la situación que dio origen a las crisis y, no cumplen con el requisito básico de establecer un acuerdo para la regulación global de un mercado global. Aun así las medidas comentadas dieron lugar a una fuerte presión de los agentes del mercado financiero y corporativo y de sus representantes en los sistemas políticos.

LSD: Lobbies in the Sky with Dollars

La resistencia al proyecto de reforma del Gobierno estadouni-

dense, expresión de quienes luchan por la renta financiera, se vehiculiza en la acción de los *lobbies*, en el financiamiento de los legisladores contrarios a la reforma y en una vasta campaña de intimidación de medios de difusión sobre los supuestos peligros que un aumento de los controles al mercado financiero tendría sobre la economía.

Según la investigación de una organización de defensa y educación del consumidor de los Estados Unidos, en la última década las organizaciones financieras invirtieron 5.100 millones de dólares en comprar influencia política. De éstos, 1.700 millones de dólares fueron “contribuciones de campaña” a congresistas y candidatos presidenciales y el resto como pago a los *lobbyistas* del sector financiero en el Congreso y en otras instancias del Estado.⁴

Los principales aportantes a congresistas y funcionarios fueron los bancos de inversión y las compañías de seguro, seguidos por los bancos comerciales. También hicieron fuertes aportes las firmas de auditoría.

Las investigaciones sobre el tema muestran, además, que los congresistas que apoyaron las

³ Sobre la crisis actual, Julio Sevares, *El estallido de la superburbuja. (I) Causas de la crisis económica. (II) El fin del capitalismo de las finanzas*. Colección Claves para Todos. Capital Intelectual. Buenos Aires, 2009

⁴ “Sold Out: How Wall Street and Washington betrayed America”. Publicado en Essential Education y Consumer Education Foundation, marzo de 2009. www.wallstreetwatch.org/reports/sold_out.pdf.

medidas favorables al sistema financiero recibieron mucho más dinero que los que no las apoyaron.

Además, de los miles de *lobbyistas* empleados entre 1989 y 2008, 142 fueron ex altos funcionarios o empleados del Congreso.

Las “puertas giratorias”

Otra investigación señala que, tan sólo durante el debate sobre la reforma financiera, el sector financiero ha gastado 1,4 millones de dólares por día para influenciar el Congreso y contratar 70 miembros del Congreso y 940 ex empleados del Estado para hacer *lobby* contra diferentes aspectos de los proyectos de reforma.⁵

Los seis bancos más grandes, Goldman Sachs, Bank of America, JPMorgan Chase, Citigroup, Morgan Stanley y Wells Fargo, tuvieron una participación relevante en esa actividad. En los dos años desde el primer rescate de un banco grande (Bear Sterns), esos bancos y sus principales asociaciones, han contratado más de 240 ex funcionarios de gobierno como *lobbyistas* y gastaron centenares de millones de dólares para influenciar a congresistas y funcionarios vinculados con los proyectos de reforma.

Para ese trabajo, los grandes

bancos montaron una red sin precedentes formada por grupos de *lobbyistas* registrados en el Congreso, asociaciones del sector financiero, grupos y personas con conexiones en el Congreso y en el Gobierno de Obama, incluyendo líderes del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes, el Comité Bancario del Senado, el Departamento del Tesoro y agencias reguladoras clave.

Además, debido a que la acción de los *lobbyistas* ha comenzado a ser vista como “tóxica” en Washington, los bancos han derivado parte de su actividad hacia “*lobby* en las sombras”, lo cual incluye la actividad de grupos como la Cámara de Comercio de los Estados Unidos.

Muchos de los *lobbyistas* que actúan para los bancos, sostiene el trabajo, fueron arquitectos del régimen bancario que llevó a la crisis, cuando eran empleados en el Congreso o en puestos del gobierno federal, lo cual incluye normas desreguladoras como la ley de Modernización de Servicios Financieros (Gramm-Leach-Bliley Act) de 1999, y la ley de Modernización de Futuros de *Commodities* de 2000. (La primera revirtió la separación entre bancos comerciales y de inversión estatuida en 1932 y la segunda admitió el ingreso de grandes

⁵ Kevin Connor. “Big bank takeover. How Too-Big-To-Fail’s Army of Lobbyists Has Captured Washington” Publicado por el Institute for America’s Future <http://www.ourfuture.org/report/2010051911/big-bank-takeover>

inversores al mercado de futuros de *commodities*, lo cual vehiculizó la burbuja especulativa en ese mercado en los años previos a la crisis).

En el conjunto de *lobbyistas* de los 6 grandes bancos y sus asociaciones, 243 trabajaron en el Gobierno federal, 202 en el Congreso y el resto en la Casa Blanca, el Tesoro o en agencias gubernamentales de relevancia y representan 40 *lobbyistas* por banco.

Este grupo incluye 33 ex altos funcionarios, 54 ex miembros del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes y 28 ex legisladores.

Desde el rescate de Bear Stearns, en marzo de 2008, los seis grandes bancos y las asociaciones a las que pertenecen gastaron cerca de 600 millones de dólares en *lobby* y contribuciones políticas. Esa suma fue subsidiada por el Gobierno mediante aportes de fondos públicos y de la Reserva Federal.

El principal empleador de “*revolving door lobbyists*” es el Citigroup, con 55 personas contratadas. Cabe recordar que, después de la crisis, el Citigroup recibió una fuerte ayuda del gobierno, el cual se convirtió temporalmente

en el principal accionista del Grupo.

La principal empresa de *lobby* es Elmendorf Strategies, fundada por Steve Elmendorf, ex jefe de equipo del diputado Dick Gephardt. En su *staff* figuran, ex miembros de los grupos de trabajo del líder de la mayoría del Senado, Harry Reid, del senador Paul Sarbanes⁶ y Dick Gephardt. La firma representa a los bancos y asociaciones más poderosas, incluyendo Citigroup, Goldman Sachs, el Financial Services Forum y la Securities Industry and Financial Markets Association.

Un dato destacado es que el equipo del cual salieron más *lobbyistas*, cinco en total, es el del senador demócrata Christopher Dodd, titular del Comité Bancario del Senado y uno de los autores del proyecto de reforma financiera, Dodd-Frank Bill, aprobado en julio pasado.

Otra investigación sobre las “puertas giratorias” en la “industria del *lobby*” señala que, desde comienzos de 1999, organizaciones del sector financiero (bancos, firmas de inversión, compañías de seguros e inmobiliarias) contrataron 1.447 ex empleados federales para hacer *lobby* en el Congreso y en las agencias federales.⁷

⁶ Sarbanes es coautor de una ley que refuerza el control de la contabilidad de las corporaciones, dictada luego del fraude de Enron, a raíz del cual se puso en discusión la colusión de intereses entre auditoras externas y corporaciones auditadas

⁷ “Banking on Connections” 2 de junio 2010. OpenSecrets.org. Center for Responsive Politics www.opensecrets.org

El grupo incluye personas que trabajaron en el Congreso o tienen conexiones cercanas con organismos del Congreso que intervinieron en la formulación de normas financieras que luego fueron incluidas en la discusión de la reforma aprobada por el Congreso en julio de 2010.

Estos incluyen al ex presidente de la Cámara de Representantes, el republicano Dennis Hastert, los ex líderes de la mayoría republicana del Senado Bob Dole y Trent Lott, y los ex líderes de mayorías en la Cámara de Representantes, el republicano Dick Armey y el demócrata Dick Gephardt. El ex parlamentario que tiene más clientes (13) es el ex representante (diputado) republicano Vin Weber.

La investigación detecta 17 ex miembros del Congreso que trabajaron en los comités bancarios del Senado y la Cámara de Representantes. Por lo menos otros 66 *lobbyistas* financieros trabajaron para legisladores que pertenecieron a esos comités. Otros 42 *lobbyistas* financieros trabajaron en puestos de alguna relevancia en el Departamento del Tesoro y al menos 7 en la Office of The Comptroller of the Currency, encargada de supervisar los bancos nacionales, incluyendo dos ex controladores.

Troyans Inside

La influencia de las finanzas sobre las regulaciones financieras

se canalizó, también, a través de los hombres del sector que participaron o participan en los gobiernos.

George W. Bush tuvo como Secretario del Tesoro, a Hank Paulson, quien trabajó en Goldman Sachs desde 1974 y era su director cuando ingresó en el Gobierno, en 2006. Dos años antes de convertirse en funcionario, Paulson encabezó un grupo de grandes bancos de inversión que abogó por la reducción de los requerimientos de capital propio a las entidades. Ese pedido fue concedido por la SEC, el organismo que regula la Bolsa de Valores, y les permitió a los bancos de inversión aumentar su exposición al riesgo y el volumen de sus operaciones especulativas.

El Jefe de Gabinete de Barak Obama es Rahm Emanuel, ex asesor de Bill Clinton. Entre 1998 y 2000, Emanuel fue directivo del banco de inversión Wasserstein-Perella, ahora Dresdner-Kleinwort. En 2000 fue nombrado por Clinton en el consejo de Directores de la Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac), donde estuvo hasta 2001.

En 2008 fue uno de los activos abogados del salvataje de Freddie Mac, una compañía creada como estatal y privatizada durante la presidencia de George Bush.

El presidente del Consejo Nacional Económico de Obama es Larry Summer. Como Secretario

del Tesoro con Bill Clinton, promovió la desregulación del sistema financiero, incluyendo la eliminación de la separación entre bancos comerciales y bancos de inversión. Esta medida fue establecida en 1932 por la Glass-Steagall Act, como consecuencia de la crisis y fue eliminada mediante la Gramm-Leach-Bliley de 1999. Summers se opuso también al aumento de las regulaciones en el mercado de derivados y a los topes a los pagos a ejecutivos bancarios. Los elevados pagos jugaron un papel crucial en la crisis porque establecieron estímulos a la obtención de ganancias especulativas. Investigaciones periodísticas encuentran que en los años previos a las medidas desregulatorias había recibido importantes retribuciones de firmas financieras.⁸

El actual Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Tim Geithner fue economista del FMI y presidente de la Reserva Federal de Nueva York. No trabajó directamente en el sistema financiero, pero su cercanía con el mismo se prueba por el hecho de que en noviembre de ese año el Citigroup le ofreció incorporarse como CEO, Chief Executive Officer, lo cual rechazó.

A esto se suma, la posición “*finance friendly*” de los regulado-

res, muy bien señalada por el semanario liberal *The Economist*, según el cual, “los reguladores viven en el mercado financiero. Muchos de ellos ven el mundo en la misma forma que los que están encargados de controlar. Antes que dudar de sus propios juicios anunciando que una práctica sostenida por mucho tiempo terminó en humillación, los reguladores están tentados a sostenerla por un tiempo más”⁹.

El *lobby* y los Troyanos, en Europa

En Europa la información sobre *lobbies* financieros es muy reducida: la UE tiene desde hace dos años un registro de *lobbistas*, pero es de inscripción voluntaria.¹⁰

En el caso del sector financiero, el registro de *lobbistas* no muestra, por ejemplo, qué compañías y grupos de *lobby* son los principales jugadores, quiénes son los reales *lobbistas* y cuánto dinero está gastando el sector financiero para influir sobre el sistema político.

Muy pocas de las grandes firmas de servicios financieros aparecen mencionadas en las actividades realizadas por *lobbistas* y las asociaciones de entidades financieras exhiben bajos presupuestos propios, por lo que no se puede

⁸ *The New York Times* 3-4-2009

⁹ *The Economist*, “A special report on the future of finance”, 22-6-2009.

¹⁰ Blog Brusselssunshine. <http://blog.brusselssunshine.eu/2010/06/two-years-anniversary-is-there-hope-for.html>

evaluar el nivel de su actividad.

No obstante la presencia del *lobby* financiero es sensible. En la actualidad, el Parlamento Europeo discute un conjunto de medidas regulatorias que prometen ser más estrictas que las manejadas por la Comisión o el Consejo de la Unión Europea. En el curso de las discusiones, veintidós miembros de la Eurocámara de diferentes partidos, involucrados en la reglamentación financiera llamaron a crear un contrapoder en esa ámbito porque “constatamos todos los días la presión ejercida por la industria financiera y bancaria para influir en las leyes que las rigen” y recuerdan la “gran proximidad de las élites políticas y financieras” tanto en Estados Unidos como en Europa.¹¹

Un ejemplo es que, como señala ATTAC de Madrid, el ECOFIN, que reúne a los ministros de economía y finanzas de la UE retiró de su agenda una directiva de la Comisión Europea para regular los fondos de cobertura (*hedge funds*) y rechazó una propuesta del comisario del Mercado Interior y Servicios de la Comisión, para imponer una tasa a las entidades financieras para obtener fondos destinados a afrontar futuras crisis financieras.¹²

En Europa también se han detectado los Troyanos en la discusión por la re-regulación. Luego de la crisis, la Unión Europea creó un Comité de Alto Nivel de “Hombres Sabios”, dirigido por el ex director del FMI, Jacques de Larosiere, para formular recomendaciones de re regulación del sistema. Varios de los miembros del Comité pertenecen o han pertenecido a grandes corporaciones financieras de Estados Unidos y Europa.¹³

Siguen los éxitos

Según *The Economist*, “a pesar de que están descontentos con buena parte de la reforma, los banqueros saben que podría haber sido peor. No hay retorno a la Glass-Steagall; no hay desmembramientos forzosos. Los mayores bancos son todavía enormes y seguirán siéndolo aun si el Congreso aprueba la propuesta de Obama de una tasa sobre los activos bancarios para recolectar 90.000 millones de dólares a lo largo de diez años, con el propósito de desalentar la concentración bancaria y a cubrir los costos del TARP”¹⁴.

Efectivamente, durante la discusión de la reforma los *lobbies*

¹¹ Ambito Financiero, 21-6-2010

¹² www.attacmadrid.org

¹³ Corporate Europe Observatory. <http://www.corporateeurope.org/lobbycracy/news/2009/02/25/eu-banks-insiders>

¹⁴ TARP es el programa de ayuda a bancos implementado luego de la crisis y el impuesto citado fue aprobado por el Congreso. *The Economist*, 1-7-2010

lograron algunas victorias importantes, como el freno a la enmienda Brown-Kaufman, promovida por los senadores Ted Kaufman y Sherrod Brown, que proponía el desmembramiento de los grandes bancos poniendo límites al tamaño y el riesgo de los bancos. Esto hubiera reducido el fenómeno de los bancos “too big to fail” que, por las consecuencias que podría tener su quiebra, virtualmente obligan al Estado a rescatarlos cuando entran en problemas. Entre los opositores a la enmienda se encontró Larry Summers.¹⁵

Antes de entrar en funciones, la reforma financiera aprobada debe atravesar un período de estudios específicos y organización de oficinas de reguladores, durante el cual los *lobbies* seguirán trabajando, por lo cual pueden licuar parte del alcance de las regulaciones establecidas.

Un aspecto crucial de las negociaciones en torno de la re regulación fue la falta de acuerdo entre los países para revertir la red de paraísos fiscales, en los cuales actúan las grandes corporaciones financieras y no financieras, y que juegan un papel central en la máquina de la especulación y el ocultamiento de beneficios privados, al mismo tiempo que ejercen presión sobre la capacidad im-

positiva de los estados, con costos públicos.

Concentración es poder

Los éxitos de la *lobby* financiero ante el estado y la sociedad se explican por el alto y creciente nivel de concentración financiera.

Al mismo tiempo, la concentración agravó la situación de “too big to fail” que obliga y/o justifica los periódicos rescates de segmentos financieros en crisis, a costa de la sociedad.

De 105 países para los cuales hay datos sobre concentración bancaria en 2005, en 85 tres firmas tienen más del 50% del mercado, en 53 países, tres firmas tienen más del 75% y en 31 países tienen el 91%.¹⁶

Por otra parte, se observa un fuerte crecimiento de los grandes bancos en las últimas dos décadas. Las instituciones “top ten” cambiaron significativamente a lo largo del tiempo, reflejando la suerte de cada una y las variaciones de los tipos de cambio (en los que se hace la valuación de los activos y pasivos de cada mercado).

Entre 1985 y 2005, la proporción de activos de los diez principales bancos en relación con el PBI

¹⁵ Kevin Connor, *op.cit.*

¹⁶ Kevin Davis. Banking Concentration, Financial Stability and Public Policy. Prepared for Reserve Bank of Australia Conference, August, 2007. www.melbournecentre.com.au

mundial aumentó del 26% al 37% (la participación cayó entre 1985 y 1995 y volvió a recuperarse después).

Conclusión

La dinámica de la acumulación capitalista incrementó las oportunidades de valorización financiera del capital a través de diferentes formas de especulación, en detrimento de la capitalización productiva y del crecimiento de las economías.

También, promovió el enriquecimiento de la capa social más vinculada con la renta financiera, lo cual, en el cuadro de un estancamiento de los ingresos reales, profundizó la brecha de ingresos en el nivel global. Paralelamente, el crecimiento de la capa social beneficiaria de la renta financiera es decir, de los beneficiarios de la desregulación, consolida la plataforma de sostén económico y político de los intereses del capital financiero concentrado.

Así se ha manifestado tanto en el proceso de desregulación iniciado luego de la crisis del dólar en 1973, como en la discusión por la re regulación planteada a partir de la crisis asiática de 1997.

En el mercado financiero, como en el resto de los mercados privados, se produce la colisión entre la racionalidad microeconómica y la

racionalidad macroeconómica y social. La primera busca la libertad para la maximización de las ganancias aunque esa lógica conduzca a la crisis del sistema.

El Estado tiene la función de mediar entre la racionalidad micro con la macro, para contrarrestar la tendencia a la crisis y sostener el funcionamiento del sistema en el largo plazo. O en otros términos, cedió en su función de imponerse a los capitalistas singulares con el propósito de hacer prevalecer la "voluntad capitalista genérica" y, de ese modo, asegurar las condiciones de reproducción¹⁷,

Pero, en la medida en que el poder de los agentes del mercado influye sobre el estado y lo aleja de esta función, prevalece la racionalidad micro, equivalente a una irracionalidad macro.

Como producto de la influencia de los agentes financieros en los estados, las políticas estatales para la re regulación de los mercados son muy débiles y parciales. La reforma estadounidense es menos profunda que la originalmente proyectada y puede ser aún más diluida. La Unión Europea no ha tomado medidas significativas de conjunto y, a pesar de que el mercado financiero es global, los países ricos no han acordado una regulación internacional. Esto se ha debido tanto a las diferencias en las organizaciones financieras y regulato-

¹⁷ Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1991, página 70.

rias de cada país, como a la resistencia de los países con mercados más desregulados, especialmente el británico.

Los juegos de presiones en la formación de los mercados financieros -como del resto de los mismos- muestra que, a diferencia de lo que postulan las teorías mecanicistas, el mercado no es un juego de variables abstractas,

sino una relación social, un campo en el que los participantes luchan por sus intereses.

La debilidad o la complicidad del Estado con las finanzas, contribuirá a mantener el nivel de desregulación y, por lo tanto, las posibilidades especulativas y la tendencia a la crisis.

Buenos Aires, 25-9-2010

La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro*

*Alberto Müller***

La planificación emerge como una instancia técnica y política a partir de la segunda guerra mundial. A este movimiento no es ajena la Argentina, donde tal actividad va de la mano del desarrollo de la industrialización sustitutiva. La última dictadura militar primero, y luego el primer gobierno democrático, ponen fin tanto a las políticas sustitutivas como a la planificación. Durante la Convertibilidad, se producen dos experiencias de alcance dispar: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el Plan Federal de Infraestructura. El segundo es un ejercicio de alcance efímero (y básicamente mediático); pero el SNIP constituye una propuesta institucionalizada, que apunta a la calidad de la inversión y a la programación de la misma, a través de los Planes Nacionales de Inversiones Públicas. El SNIP mantiene una posición intrascendente hasta finales de la Convertibilidad, ganando a partir de entonces alguna envergadura. A partir de 2003, la planificación no asume el rol que podría esperarse, en vistas del proceso de reasunción de centralidad del Estado verificado desde entonces. Esta es una tarea pendiente, donde el SNIP podría cumplir una función relevante.

* Se agradecen los comentarios de Marina Barbeito, Máximo Goldberg, Enrique Herrscher y Santiago Lebedinsky. Una versión anterior de este artículo fue presentada en el Segundo Congreso de la Asociación de Economistas para el Desarrollo de la Argentina (AEDA-2010) y en un Seminario Abierto del CESPA, realizado en el Centro Cultural de la Cooperación el día 24 de noviembre de 2010. Hernán González efectuó la revisión del texto.

** Profesor Titular Regular (Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires). Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA-FCE-UBA).

Objetivo y fundamento

La planificación en las sociedades capitalistas consiste en el desarrollo de un conjunto de actividades en el ámbito gubernamental, destinadas tanto a gobernar las decisiones dentro del sector público como a orientar -mediante instrumentos concretos de intervención- las decisiones del sector privado. La planificación, siempre en economías capitalistas, surge entonces como un instrumento destinado a corregir y reorientar los cursos de acción que emergen de los mercados, con el alcance propio de cada experiencia. Ella no implica entonces sustituir totalmente las decisiones adoptadas por agentes privados en contextos descentralizados, sino intervenir en las orientaciones de tales decisiones; sólo en casos específicos, se desplazan total o parcialmente a los agentes privados (mediante por ejemplo empresas estatales).

La planificación encontró un considerable espacio a partir de la segunda guerra mundial, en la gestión gubernamental de economías capitalistas centrales. Diversos factores han sido señalados en la literatura como concurrentes a este fenómeno.

Por un lado, la propia experiencia bélica -de escala nunca vista anteriormente- motivó la movilización centralizada y coordinada de ingentes esfuerzos productivos, los que mal podían dejarse al arbitrio de ámbitos descentralizados; este esfuerzo organizativo en gran escala brindó la percepción de una posibilidad de gobierno sobre la economía que nunca antes se había percibido (particularmente, en los Estados Unidos).

En segundo lugar, el pobre desempeño del capitalismo en el período de entreguerra, en particular a partir de la Gran Depresión, hizo que cediera la confianza en las decisiones tomadas en mercados, sin orientación estatal.

Asimismo, la percepción de que ciertas instancias fundamentales para la calidad de vida de las personas no podían dejarse en manos de mecanismos mercantiles incrementó el involucramiento estatal en áreas sociales diversas, tales como salud, educación, vivienda y previsión, sentando las bases para el modelo de Estado del Bienestar, que se impone en forma diferenciada en todas las economías capitalistas centrales¹. La figura de William Beveridge es una referencia obligada aquí².

¹ Hobsbawm (1998) destaca por ejemplo que los indicadores de salud mejoraron significativamente durante la segunda guerra, por obra precisamente del mayor activismo gubernamental en la materia.

² En particular, véase su "Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services (1942)" (http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf).

Por último, la emergencia de un bloque político y económico rival al capitalismo, que – luego de soportar exitosamente el mayor peso del esfuerzo bélico – surge como triunfador de la guerra, pone a éste último a la defensiva, por lo que debe recurrir a instrumentos que fortalezcan su legitimidad, adoptando pautas y discursos de su adversario, en una suerte de mimesis. No está de más señalar que el clima intelectual de la inmediata posguerra señalaba una posible convergencia entre los regímenes capitalista y socialista “real”³.

Las economías periféricas recogen este legado intelectual, pero agregándole un importante componente, que es la cuestión del desarrollo económico, que acompaña el proceso de descolonización que se acelera durante la posguerra. Aquí también la literatura invocó la necesidad de la movilización de esfuerzos por parte del Estado, a partir de la percepción de la incapacidad del mercado para superar los obstáculos que representa el subdesarrollo. Es típica en este punto la mención a cuellos de botella por no disponibilidad de tecnología, ausencia de coordinación de esfuerzos de inversión y círculos viciosos por insuficiencia de ahorro. Se propicia de esta forma un papel movilizador para el Estado, el que debe apuntar a superar

estas restricciones mediante acciones conscientes y planificadas⁴. En el caso de América latina, jugará en este punto un rol central la Comisión Económica para América latina (CEPAL), organismo creado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

La Argentina incorpora la planificación como parte de sus prácticas gubernamentales. Este movimiento se inicia, en paralelo con la experiencia latinoamericana, en la posguerra y culmina 40 años más tarde. A partir de entonces, la planificación entra en un cono de sombra, manifestándose en forma esporádica.

Este trabajo tiene como propósito principal presentar algunas notas y reflexiones en torno de las prácticas de planificación en las últimas dos décadas, centradas sobre dos experiencias concretas: el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (en adelante, SNIP) y la elaboración del Plan Federal de Infraestructura (en adelante, PFI). El SNIP fue instaurado por ley en el año 1994, y persiste hasta el presente, en el ordenamiento legal del Estado nacional, y en su práctica. El PFI, por su parte, fue una experiencia desarrollada durante el gobierno del presidente De la Rúa, y más claramente de su primer ministro de Infraestructura y Vivienda, de duración breve y acotada.

³ Véase nuevamente Hobsbawm (1998 cap. 1); asimismo, Forte (1964, pág. 315 y sig.).

⁴ Una referencia clásica -por cierto que no la única- aquí es Hirschman (1984).

Asimismo, se brindan algunas consideraciones acerca de la actualidad de la planificación, a la luz del patrón económico y social que emerge del colapso del Régimen de Convertibilidad, en particular con referencia al SNIP, precisamente por ser un instrumento aún vigente.

Dos son las razones que impulsan la elaboración de este texto. Por un lado, el interés en sistematizar elementos para una historia de este capítulo de la planificación en la Argentina. Este aporte contendrá un tinte personal, por cuanto el autor fue partícipe de ambas experiencias incluidas en el análisis; en tal sentido, este trabajo puede considerarse una suerte de testimonio de un “informante calificado”. Por el otro, una vez concluido esa suerte de sueño dogmático que representó el progresivo endiosamiento del mercado —operado a partir de mediados de los años ‘70 en la Argentina, y en particular con la implantación del régimen de Convertibilidad— la cuestión de la planificación debe ser objeto de una profunda reconsideración. Hasta el presente, esto sólo se ha insinuado, pese a que el régimen mencionado dejó de existir hace más de ocho años.

El trabajo se estructura de acuerdo con lo siguiente. En primer lugar, se ofrece una brevísima reseña de los antecedentes de la

planificación en la Argentina. Luego, se encarán las experiencias del SNIP y del PFI. Seguidamente, se presentan algunas consideraciones acerca de las políticas gubernamentales posteriores al fin de la Convertibilidad y su relación con una revalorización (posible, pero no concretada) de la planificación, en particular considerando la vigencia del SNIP. Por último, se presentan algunas conclusiones.

Auge y ocaso de la planificación en la Argentina: un breve relato⁵

El Gobierno Justicialista iniciado en 1946 crea el primer organismo con funciones de planificación en la Argentina: el Consejo Nacional de la Posguerra; su propósito es el de orientar el curso económico tras el fin de la conflagración. Asimismo, ven la luz por primera vez dos ensayos formales de planificación, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1956).

El derrocamiento del peronismo en 1955 lleva a que las actividades de planificación se desarrollen bajo nuevos marcos institucionales. Surge así el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que persiste con algunas mutaciones a través de la intermi-

⁵ Reseñas más detalladas acerca de la experiencia de la planificación en la Argentina entre la década de los ‘40 y la de los ‘70, pueden encontrarse en Cordone (2004), Fiszbein (2010) y Gómez (2008).

nable sucesión de rupturas que caracterizan el período que se inicia en ese año y concluye en 1976. Un período que bien puede considerarse como “época dorada” de la planificación, por la envergadura institucional que ésta asume y la jerarquía de los productos obtenidos; éstos representan un estadio superior, en relación con los ensayos iniciales materializados en los dos planes quinquenales mencionados. Corresponde señalar aquí como productos sobresalientes el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Este último plan se desarrolla ya una vez desaparecido el CONADE, cuyos cuadros técnicos son transferidos al Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE).

Interesa destacar una importante continuidad en determinados aspectos que podríamos denominar “doctrinarios” en estos planes, y que contrastan llamativamente con la inestabilidad política del período. En particular, todos ellos suscriben en alguna medida la estrategia de industrialización sustitutiva, haciendo eje en particular en la necesidad de avanzar hacia la “segunda etapa”, esto es, en la provisión local de insumos convergentes críticos, entre ellos las prestaciones de infraestructura de transporte y energía. De esta forma, y más allá de vaivenes

casi inverosímiles en las decisiones, estos planes se asocian con un conjunto importante de logros en el período, tales como la producción de algunos insumos básicos (aluminio, acero, petroquímicos), el desarrollo de grandes proyectos de generación y transporte eléctrico y el impulso decisivo a la red vial. Esto no significa que tales planes hayan sido literalmente implementados; de hecho, se ha señalado reiteradamente que se trató de ejercicios que concluyeron su existencia en anaqueles, fruto precisamente de la considerable inestabilidad política. Pero ellos fueron consistentes con un conjunto importante de decisiones tomadas.

Corresponde también una mención al Consejo Federal de Inversiones (CFI), una instancia institucional de importancia, creada por un acuerdo interprovincial, sin participación del Gobierno Federal. Si bien su propósito no es el de elaborar planes, el CFI se constituye en un soporte importante para el desarrollo de iniciativas gubernamentales desde una perspectiva de planificación. De hecho, el CFI integró los equipos que dieron lugar a ensayos de planificación.

La dictadura militar instaurada en 1976 -autodenominada Proceso de Reorganización Nacional- adopta en lo discursivo una actitud ambigua, en relación con la planificación. Por un lado, crea el Ministerio de Planeamiento, luego degradado a Secretaría de

Planeamiento. Poco es lo que sobrevive de los cuadros anteriormente formados en el CONADE, tanto por razones ideológicas como por el impacto de la represión política, que lleva al exilio a un conjunto numeroso de cuadros técnicos. Esta estructura además no plasma ninguna iniciativa relevante, siendo neutralizada desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por el poderoso titular de la cartera, José Alfredo Martínez de Hoz, que, como es sabido, es quien marca la política económica del período, nada proclive a asignar importancia a la planificación⁶.

El retorno de la democracia se ve acompañado por la creación *ex novo* de una secretaría de Planificación, dependiente de la Presidencia de la Nación. Ella produce lo que puede considerarse el último documento de planificación, los “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo – 1985-1989”⁷. El mismo carece ya de la profundidad que supieron tener los Planes de la “época dorada”. Lo más importante, empero, es que se constituye en una expres-

sión fuertemente crítica de la experiencia de la industrialización sustitutiva, lo que socava la legitimación de las políticas que dichos planes propiciaron⁸.

Es importante señalar que este acto de condena al modelo industrializador que había regido desde la posguerra hasta mediados de la década de los '70 es producido por el gobierno democrático instaurado en 1983, el que en realidad plasma con mayor claridad la crítica a la industrialización sustitutiva que la propia dictadura militar, cuya política económica muestra más los vaivenes propios de una conducción oportunista y cortoplacista⁹, de escaso vuelo intelectual.

Este nuevo clima que se impone en los años 80 -y que reconoce un complejo de razones que no examinaremos aquí¹⁰- sienta las bases para el definitivo ocaso de la planificación, como instancia de la política gubernamental.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 y la adopción de un enérgico y profundo programa de reformas que enseñorean al mercado como principio rector del funcionamiento

⁶ Sin embargo, en el ámbito de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas, se desarrolló en ese período el llamado “Plan Nacional de Transporte”, una iniciativa que más allá de la generación de estudios y capacitación, no tuvo mayor impacto práctico. Sobre la gestión Martínez de Hoz, véase Schwarzer (1987), Canitrot (1980), Müller (2001) y más recientemente Rapoport (2010, cap. 6).

⁷ En rigor, la Secretaría de Planificación -ya bajo otra conducción- produjo luego el Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991; pero se trató de un documento que no tuvo trascendencia pública.

⁸ Véase un análisis al respecto en Müller (2002)

⁹ Se remite al respecto a Müller (2001)

¹⁰ Véase al respecto Müller (2002) y la bibliografía allí citada.

de la esfera productiva constituyen el golpe final. La débil Secretaría de Planificación creada por la administración de Raúl Alfonsín es así suprimida, dada su falta de sentido en este nuevo contexto. Muy imprecisamente, puede ubicarse su casi nula herencia en la entonces Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, hoy Secretaría de Política Económica.

En cuanto al CFI, subsiste hasta la actualidad, aunque con bajo protagonismo, y ya más volcado a la gestión de financiamiento y al apoyo técnico que soliciten las administraciones provinciales.

Dos experiencias de (no) planificación en la Convertibilidad

El nuevo escenario económico que se impone con la reformas pro mercado y la instauración del régimen de Convertibilidad liquidó formalmente cualquier instancia estatal que tuviera a la planifica-

ción como objeto de sus acciones¹¹.

Sin embargo, la noción de Plan tuvo algunas manifestaciones. Entre ellas, podemos mencionar algunos elementos constitutivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), y el Plan Federal de Infraestructura (PFI); otro ejemplo, ya de naturaleza sectorial, es el Plan Federal de Transporte Eléctrico¹².

Como se indicó, la reseña y análisis de las dos experiencias mencionadas en primer término es uno de los propósitos del presente ensayo; a ello nos abocamos a continuación.

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas *Diseño normativo e institucional*

El SNIP es creado por la ley 24.354, dentro de un conjunto de normas que reforman los principios y procedimientos que adopta el Estado Nacional¹³. Su eje central es la reglamentación de las

¹¹ Como ejemplo puntual, una repartición denominada "Dirección Nacional de Planificación Energética", dentro de la Secretaría de Energía, pasó a denominarse "Dirección Nacional de Prospectiva"; ésta es la denominación que conserva aún hoy. En la Secretaría de Transporte existió una Dirección Nacional de Planificación de Transporte, que luego se convirtió en una simple Dirección de Estudios y Proyectos.

¹² Este Plan se formula por primera vez en 1999, con el propósito de elaborar una programación de inversiones destinadas a ampliar la red de transporte eléctrico, ante la evidente insuficiencia del marco regulatorio sectorial para incentivar inversiones privadas para ampliar dicha red. El Plan moviliza recursos específicos creados a través del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), siendo responsable de su implementación el Consejo Federal de Energía Eléctrica.

¹³ La ley 24.156 de Administración Financiera es el otro cuerpo legal sobresaliente instrumentado en este período. Ambas leyes, en el caso de la segunda con algunas modificaciones, se encuentran hoy vigentes.

decisiones de inversión pública, principalmente en las actividades que se requiere desarrollar hasta tanto se adopta la decisión de inversión (lo que en la jerga del SNIP se denomina “fase de preinversión”), y en menor medida en las fases siguientes (ejecución y operación).

Es oportuno mencionar que la figura de Sistema de Inversiones Públicas ha sido adoptada en diversos países de América latina. Ello ha contado con el auspicio de los organismos multilaterales de crédito, que han colaborado en su implementación (principalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo). Hoy, estos sistemas forman parte de la práctica diaria en la Región¹⁴.

Los objetivos del SNIP quedan establecidos en el artículo 1 de la ley: *“la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas”*.

El SNIP es definido de la manera siguiente, en el artículo 2 de la ley 24.354: *“El conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del plan nacional de inversiones públicas y el mantenimiento y actualización del inventario de proyectos de inversión pública”*.

Plan e inventario de proyectos son entonces los dos objetos del Sistema, entendido éste como el conjunto de instituciones y procesos relacionados con aquéllos.

La noción de inversión pública de la Nación se extiende a toda acción que ésta realice a los efectos de constituir o reponer activos físicos del Sector Público Nacional; pero los procedimientos del SNIP alcanzan también a las acciones referidas a inversión de provincias, municipios y sector privado, si para ello se emplea financiamiento del Estado Nacional. Este alcance del Sistema no surge en forma inmediata, sino

¹⁴ Los siguientes países de Latinoamérica han instrumentado sistemas de inversión pública, algunos de ellos desde hace más de dos décadas: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. Paraguay encamina hoy tareas en este sentido. Las características de cada sistema difieren bastante, en cuanto a su diseño e implementación. Una reseña no tan reciente de estas experiencias puede encontrarse en CEPAL (2002). Sistemas nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas- Serie Seminarios y Conferencias 18 -Santiago de Chile-2002. Brasil, por su parte, no ha instrumentado formalmente un sistema de esta naturaleza; pero se han implementado mecanismos de decisión que reposan en el análisis de los proyectos de inversión, a través de una comisión interministerial, con apoyo de la Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas; cabe señalar que en este caso, existe un Plan de Desarrollo como marco general (véase <http://www.planejamento.gov.br>)

que resulta de un texto legal algo complejo (lo que sugiere que fue objeto de diversas correcciones y ajustes parciales, durante su tramitación legal). En términos prácticos, el caso de transferencias de capital a otras jurisdicciones del Estado o al sector privado tiene que ser tratado en los términos que establece la Ley, pese a que no se trata propiamente de inversión pública nacional. Igual temperamento se debería adoptar, incluso, en el caso de concesiones al sector privado que no impliquen transferencias de recursos, pero que sí afecten activos del Estado Nacional (por ejemplo, concesiones por peaje); pero esto no ha sido instrumentado¹⁵.

El SNIP prevé un conjunto de procedimientos para la gestión de los proyectos de inversión, en particular en la etapa de preinversión. Ellos hacen básicamente a las pautas metodológicas que deben seguirse para la formulación y evaluación de los proyectos.

Asimismo, determina el procedi-

miento para la inclusión de cada proyecto de inversión en el Presupuesto Nacional y el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP). Interesa destacar que la ley establece que ambos instrumentos deben elaborarse en forma paralela y simultánea. Esto es, el Presupuesto, en lo que atañe a inversión pública, debe reflejar los contenidos del PNIP (artículos 8, 9, 12 y 13).

A los fines de este trabajo, conviene detenerse en la definición de PNIP; no nos ocuparemos aquí en lo referido a los enfoques metodológicos a adoptar (tema que por otra parte es tratado por la ley dentro de cánones usuales), ni tampoco entraremos en detalles acerca de los procedimientos de elaboración del PNIP y Presupuesto, más allá del importante señalamiento de que ambos deben coincidir en sus contenidos.

Textualmente, el artículo 2 define los contenidos del PNIP de la manera siguiente: "el conjunto de

¹⁵ En términos de la ley, la inversión pública nacional es entendida como toda iniciativa que responda a las características siguientes: "La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios." (Artículo 2 de la ley 24354) Sin embargo, el alcance del SNIP se extiende, en otros pasajes de la ley. El artículo 8 indica que están comprendidas "las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje". Por su lado, el artículo 10 indica que "las mismas disposiciones también serán aplicables a los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios"; en igual sentido se pronuncia el artículo 3 (además de otras menciones dispersas en el cuerpo de la ley). Cabe señalar que en otros Sistemas de Inversión Pública, el concepto de inversión es más amplio, abarcando la noción de "capital humano" (vgr., educación).

programas y proyectos de inversión pública que hayan sido propuestos para su ejecución". En otros pasajes de la ley, se indica:

- a. los proyectos a incluir en el Plan deberán ser seleccionados "sobre la base de la tasa de retorno individual y social" (sic - artículo 9), debiendo encontrarse formulados de acuerdo con principios metodológicos establecidos por el SNIP.
- b. se deberá realizar una consulta a las provincias involucradas en los proyectos de inversión seleccionados.
- c. cada organismo del Sector Público Nacional formulará una propuesta de plan sectorial para el área a su cargo.
- d. el Órgano Responsable del SNIP -tal como se lo define en el próximo párrafo- intervendrá en la selección de los proyectos.

Por último, cabe mencionar algunos aspectos referidos a la institucionalidad del SNIP.

La ley 24.354 establece que deberá crearse una red de oficinas responsables, en cada organismo del sector público nacional. Dicha red será gestionada por un Órgano Responsable, que deberá residir en la secretaría de Programación Económica del

entonces ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El PNIP será elaborado sobre la base del trabajo de esta red. Cada oficina responsable será el punto de entrada de la información a integrar al Banco de Proyectos de Inversión, por lo que éste se gestiona en un ámbito de centralización normativa y descentralización operativa.

El decreto 720/95, reglamentario de la ley 24.354, establece que la autoridad de aplicación será la secretaría de Programación Económica, al tiempo que indica que el órgano responsable del SNIP será la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos.

Esta arquitectura institucional ha mantenido su diseño hasta el presente, más allá de los cambios de designación que han sufrido los órganos mencionados. La autoridad de aplicación se denomina hoy Secretaría de Política Económica, al tiempo que el órgano responsable es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)¹⁶.

En relación con ésta última, ha habido rotaciones en el nivel directivo. Un total de once gestiones se han desempeñado en el Órgano Responsable, en quince años de existencia del SNIP; cabe señalar que las últimas dos

¹⁶ Cabe agregar la conformación en 1996 de una Subsecretaría de Inversión Pública (luego Subsecretaría de Inversión Pública y Gasto Social), siempre dentro de la Secretaría de Programación Económica; pero ella fue disuelta en 1999.

corresponden a los últimos ocho años; como se verá en seguida, esta continuidad permitió un avance en las actividades del sistema. También los cuadros técnicos han sufrido modificaciones importantes. No ha habido sin embargo discontinuidades en cuanto a las responsabilidades y funciones de la DNIP, que ha desarrollado en esencia las mismas tareas desde la creación del Sistema¹⁷.

Visión de síntesis

Tal como ocurre en la generalidad de los Sistemas de Inversión Pública, el SNIP de la Argentina pone énfasis en la constitución de un registro sistemático o banco de proyectos, en los aspectos metodológicos que deben cumplirse en la formulación y evaluación de proyectos y en la programación de las inversiones. Para decirlo en términos gráficos -aunque necesariamente aproximados- se exige que el proyecto tenga una identidad definible (a través del registro en el Banco de Proyectos); y que pueda ser programado para ejecutar sólo si cumple con pautas metodológicas determinadas.

Dos consideraciones son de interés aquí.

La primera hace a la efectiva posibilidad de vetar la ejecución

de un proyecto por el Órgano Responsable del SNIP. Esta atribución está presente en otros Sistemas de Inversión Pública, pero no en el caso argentino; en ningún punto, la ley 24354 establece la posibilidad de ejercerla. La interpretación adoptada (en rigor, a partir de la resolución SPE 175/2004) ha sido entonces que el control de formulación que puede realizarse se refiere únicamente a aspectos metodológicos. Esto es, en la medida en que un proyecto cumpla con pautas determinadas en cuanto a contenido y procedimiento, el mismo habrá cumplido con la normativa del SNIP. Si los guarismos que efectivamente contiene el proyecto merecen algún reparo, ello podrá ser objeto de observaciones, las que no obstaculizarán la ejecución del proyecto, de mediar una ratificación expresa por parte del organismo formulador¹⁸.

La segunda consideración hace referencia a la noción de "Plan" Nacional de Inversiones Públicas, que se presta a más de una interpretación. En el sentido más amplio dado por la Planificación, un "Plan" debe ser entendido como un conjunto de acciones coherentes y ordenadas a determinados objetivos y metas. Tales acciones son de naturaleza diversa; se incluyen aquí – además de

¹⁷ El único cambio importante, aunque de relativa relevancia en lo que hace al SNIP, es la pérdida de atribuciones con relación a la administración de financiamiento de preinversión.

¹⁸ Véase al respecto la resolución SPE 175/2004, artículos 9 y 10.

proyectos de inversión – políticas, incentivos económicos, subsidios, acciones legales e institucionales, etc. La definición adoptada por la ley seguramente no encuadra en esta acepción y el clima político imperante en el período de su sanción claramente no parece favorable a la noción de “Plan” en este sentido.

Si en cambio se utiliza el término “Plan” en el sentido de ordenar conjuntos de decisiones sobre la base de determinadas reglas o principios que aseguren congruencia y viabilidad, el PNIP es efectivamente un “plan”, aun cuando esta acepción es prácticamente un sinónimo de “programa”. Notemos de todas formas que la primera acepción del término es considerablemente más amplia que la segunda; un “plan” en el primer sentido comprende (o debería comprender) la programación específica de actividades; estas actividades son propias de la segunda acepción del término¹⁹.

Es quizá pertinente preguntar cuál es la razón por la que se establece por ley la obligación de elaborar un “plan”, cuando el concepto adecuado (y suficiente) habría sido el de “programa”; el mensaje de elevación del proyecto de ley no aporta mayores aclaraciones al respecto (véase DNIP, 1995).

Al respecto, no caben sino conjeturas. Pero es interesante desta-

car que el concepto de “Plan” como mera programación de proyectos de inversión reaparecerá en otras oportunidades, entre ellas en el caso del Plan Federal de Infraestructura, al que se hará referencia más adelante.

El saldo en términos de normativa es que la ley obliga a la elaboración de un Plan (en el sentido de programación de proyectos de inversión) que

- a. involucra, por su definición, a la totalidad del Sector Público Nacional
- b. define una red institucional para su elaboración
- c. establece una conexión estricta con el Presupuesto Nacional

Este último aspecto tiene importancia, por cuanto implica quebrar la dicotomía que se había manifestado, en los anteriores ensayos de planificación, entre Plan y accionar concreto gubernamental. Desde ya, que el PNIP sea en definitiva un Programa -y no un Plan en sentido amplio- ayuda a que esta conexión pueda concretarse, por cuanto el contenido de aquél tiene traducción presupuestaria inmediata; esto no ocurre con igual automatismo cuando se trata de implementación de políticas, acciones institucionales, etc.

Por otro lado, la efectiva ingerencia del SNIP es en principio más fuerte (y así lo fue en la práctica) en lo que se refiere a inversión

¹⁹ Puede ocurrir -y de hecho ha ocurrido- que un Plan entendido en el primer sentido del término haya carecido de un programa de implementación.

ejecutada directamente por el Sector Público Nacional²⁰ (en particular, en el caso de la administración central y organismos descentralizados). Ya cuando se trata de transferencias a provincias o al sector privado regladas por otras normativas legales, existe un conflicto de competencias que requiere resolución. Este es el caso de las transferencias previstas en el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) o en la normativa sobre Fondos Viales. Las mismas reconocen una raíz legal propia, por lo que debe dirimirse si recaen o no en la normativa del SNIP, por ejemplo, en cuanto al cumplimiento de pautas acerca de los proyectos financiados²¹. Un caso análogo plantean los planes de inversión realizados por concesionarios privados con recursos del Estado Nacional, pactados en contratos anteriores a la sanción de la normativa del SNIP. En definitiva, el SNIP tiene sentido pleno básicamente para aquellas decisiones de inversión sobre las que el Sector Público Nacional tiene efectivamente algún grado de libertad en cuanto a decidir su ejecución.

Cabe por último un señalamiento institucional de interés. La ley 24354 establece taxativamente que el órgano responsable del SNIP deberá residir en el ámbito de la Secretaría de Programación Económica. Si bien no existe evidencia documental, puede conjeturarse que la razón de esta disposición es la de generar en el ámbito propio del Ministerio de Economía un sector con capacidad técnica y de control sobre los organismos inversores importantes del sector público, básicamente englobados en el ámbito del antiguo Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en particular, Secretarías de Obras Públicas, Energía y Transporte). Este dispositivo institucional, de hecho, se replica en otros Sistemas de Inversión Pública²².

Implementación y productos

A partir de la sanción del decreto reglamentario en 1995, se iniciaron las actividades del SNIP. Ellas tuvieron como productos principales la constitución del Banco de Proyectos de Inversión y la elaboración de sucesivos PNIPs.

²⁰ En la jerga presupuestaria, este rubro se denomina "Inversión Real Directa".

²¹ En el caso específico del FONAVI y Fondos Viales, esta cuestión quedó zanjada de alguna forma a partir del año 2007, cuando estos fondos pasaron a ser tratados con igual carácter que los fondos coparticipables, por lo que virtualmente perdieron el carácter de recursos nacionales transferidos, para convertirse en recursos recaudados en nombre de las Provincias por parte de la Nación.

²² Es de destacar, además, que en la época de la sanción de la Ley de Inversión Pública las áreas de Economía y Obras Públicas se encontraban bajo una única conducción ministerial. De alguna forma, el dispositivo diseñado parecía anticipar la posibilidad de que esto dejara de ocurrir más adelante (como de hecho ocurrió).

Se constituyó la red de Oficinas Responsables, aunque con un bajo nivel de institucionalidad; de hecho, virtualmente no existe normativa dictada por la Autoridad de Aplicación al respecto²³. En la práctica, sin embargo, existe una red operativa, que comprende tanto a los Organismos comprendidos en el Presupuesto Nacional como a los extrapresupuestarios.

En lo referente a la definición de las pautas metodológicas, los avances en las líneas que marca la ley han sido muy escasos; no se ha ido más allá de definir un marco general, y luego aceptar como válidos abordajes particulares utilizados por los organismos. Hay razones para argumentar, sin embargo, en el sentido de que es virtualmente imposible brindar un instrumental metodológico general que dé sustento a todas las actividades de formulación y evaluación de proyectos, por más que esta pretensión esté presente en la generalidad de los Sistemas de Inversión Pública. La definición de precios de cuenta fue ensayada en el año 1996; pero la normativa correspondiente ha sido luego derogada. De hecho, el SNIP no fija hoy criterio alguno en términos de tasa de descuento para los proyectos de inversión; esto es, no abre juicio acerca del umbral

de rentabilidad que éstos deberán presentar.

Lo referido al control de calidad en la formulación y evaluación de proyectos vio avances significativos recién a partir del año 2001, cuando se formalizaron en Resoluciones de la Secretaría de Política Económica un conjunto de pautas reglamentarias, sobre la base de procedimientos anteriores de carácter incipiente. Esta normativa ha sido modificada en algunos aspectos, pero en lo sustancial opera hoy en los mismos términos²⁴.

El alcance práctico -esto es, el efectivo control acerca del cumplimiento de las normas de formulación y evaluación- se centró sobre los organismos presupuestarios, y no abarcó la totalidad de los proyectos de inversión. En este punto, no se logró coordinar con el área de Presupuesto algún tipo de filtro para impedir la incorporación al presupuesto o el comienzo de ejecución de los proyectos, de no contar con la intervención del Órgano Responsable del SNIP. De todas formas, hubo un efectivo avance desde 2001.

En cuanto a la producción de los planes, a partir del año 1995 se produjeron anualmente los PNIPs, siempre con proyección trianual. Hasta el PNIP 2000-2002 inclusi-

²³ La constitución de esta red tampoco se menciona en la normativa acerca de responsabilidades y acciones de la Secretaría de Política Económica.

²⁴ No es propósito de este trabajo ingresar en detalles acerca de esta temática. El lector puede remitirse a la resolución SPE 175/2004; se indican allí las resoluciones anteriores, que fueron derogadas por ésta, del año 2001.

ve, los productos fueron más que nada listados de proyectos, con muy poco aporte conceptual. El SNIP virtualmente no tenía intervención alguna en las decisiones de asignación de créditos presupuestarios, y la tarea se limitaba a replicar para el primer año del PNIP el contenido del presupuesto, como así también las proyecciones de ejecución para los años siguientes realizadas por los organismos. Muy escaso era el avance en lo referido a organismos no presupuestarios. Tampoco se cumplía con la obligación de recabar opinión de las provincias.

Este panorama sufrió un cambio gradual pero importante a partir del PNIP 2001-2003, cambio que fue consolidándose a partir del PNIP 2004-6, una vez superado el traumático período 2001-2002²⁵. En buena medida, entonces, estos avances corresponden al período posterior al de la Convertibilidad.

Sintéticamente, pueden señalarse como principales características de la elaboración del PNIP las siguientes, a partir del año 2004²⁶:

a. Se construye un cuadro amplio y comprensivo de la inversión pública nacional y subnacional, delineándose los principales flujos de ejecución y financiamiento, para así determinar cuánto representan proporcio-

nalmente la inversión nacional y subnacional, y cuáles son los flujos agregados de transferencia entre niveles de gobierno.

- b. Se elabora una estimación de demanda de inversión de reposición y ampliación para los organismos presupuestarios, a partir de una estimación total y sectorizada del *stock* de capital; ello permitió obtener un dimensionamiento básico de la demanda de inversión; interesa destacar que esta estimación abarca los niveles nacional, provincial y municipal, siempre dentro del conjunto de organismos presupuestarios.
- c. Se instrumenta un procedimiento de relevamiento de la demanda, a partir del banco de proyectos de inversión.
- d. Se informa a las provincias acerca de la demanda recibida, a fin de recabar opiniones; la respuesta recibida fue relativamente escasa.
- e. Se elabora una priorización de la demanda, siempre para la Inversión Real Directa de los organismos presupuestarios. Ello permite proponer una asignación de recursos transversal a los organismos, y no basada sobre criterios meramente inerciales. Se definieron los siguientes niveles de priorización:

²⁵ Concurrió a este cambio la implementación de un nuevo Banco de Proyectos de Inversión, que permitió la carga de información *on line* por parte de los organismos.

²⁶ Para más detalle, se remite a los correspondientes a estos años. Los más recientes pueden encontrarse en www.mecon.gov.ar/peconomica.

- i. Provisión de Equipamiento Básico
- ii. Proyectos de reposición de capacidad en curso
- iii. Proyectos de ampliación de capacidad en curso
- iv. Proyectos no iniciados prioritarios
- v. Proyectos no iniciados de reposición de capacidad
- vi. Proyectos no iniciados de ampliación de capacidad

Dado que el corte en relación con los recursos se produce generalmente en el último nivel, se formulan criterios de priorización para esta categoría, a fin de establecer un *ranking*. Para ello se pondera mediante puntajes la efectividad de los proyectos, la contribución a políticas gubernamentales, el estado de avance del proyecto, la contribución al empleo y el impacto sobre el tejido productivo (desarrollo de proveedores).

- f. La demanda así priorizada es remitida al área de presupuesto, para contribuir a la formulación de éste.

La traducción de la priorización realizada en términos de asignación de recursos presupuestarios

no resultó completa, pero sí existió una razonable coincidencia. El procedimiento descrito se centró básicamente sobre la inversión realizada directamente por los organismos, no así en las transferencias, cuyo tratamiento siguió siendo muy expeditivo. La cobertura de la inversión por parte de organismos no presupuestarios fue también expeditiva, y no sujeta a priorización, por su naturaleza²⁷.

Este desarrollo implicó una consolidación del SNIP. Sin embargo, fue evidente la apatía del nivel político, en el plano de la autoridad de aplicación; ésta virtualmente no tomó iniciativas relevantes al respecto, siendo que ellas correspondieron en su totalidad al nivel técnico. Esta actitud fue perceptible a lo largo de las diferentes gestiones de la Secretaría de Política Económica, y refleja probablemente el relativo interés de sus responsables, por lo general más volcados a la problemática macroeconómica; tampoco en el nivel ministerial el tema del SNIP suscitó mayor interés²⁸.

Paradójicamente, la continuidad de la gestión técnica que se observó en los últimos años -y que favoreció la implementación del salto de calidad- parece responder a este desinterés²⁹. En

²⁷ Cabe señalar que en algunos países de Latinoamérica, todo el gasto público es ejecutado a través del Presupuesto Nacional; ello ocurre en Bolivia y Panamá, y con algunas excepciones en Perú.

²⁸ Esta constatación surge básicamente de la experiencia diaria del autor de este trabajo, durante su desempeño en la DNIP.

²⁹ De hecho, se produjeron alteraciones importantes en los cuadros directivos en otras áreas de la Secretaría de Política Económica.

alguna medida, la apatía del plano político parece haber favorecido el crecimiento del SNIP.

Otra paradoja notable es que el SNIP se desarrolla principalmente luego del quiebre de la Convertibilidad, pese a que la normativa correspondiente fue parte del programa de reformas que acompañó la implementación de ésta. Por otro lado, el paulatino crecimiento de la receptividad por parte del área de Presupuesto -con las insuficiencias ya mencionadas- también contribuyó a este desarrollo.

El Plan Federal de Infraestructura

Características del PFI y del proceso de su formulación

El comienzo de la presidencia De la Rúa en 1999 fue acompañado por una reforma ministerial, que dio origen a la separación de la cartera de Economía de las áreas referidas a obras y servicios públicos. Nació así el Ministerio de Infraestructura y Vivienda (MIV).

Desde el inicio de la nueva gestión, el MIV promovió la realización del llamado Plan Federal de Infraestructura (PFI). Esta actividad fue desarrollada en lo técnico por una Subsecretaría creada con tal propósito³⁰.

El PFI fue desarrollado en estrecho contacto con el Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP), entidad que nuclea, como su nombre lo indica, a los máximos referentes políticos de los gobiernos provinciales, en el ámbito del transporte y las obras públicas. A un relevamiento inicial de proyectos en el ámbito nacional, se agregaron las demandas de inversión de cada una de las provincias, canalizadas a través de reuniones del CIMOP con autoridades del MIV y de una red de vinculación en nivel técnico.

Sucesivos lanzamientos del PFI tuvieron lugar en Chaco y La Pampa; a ello siguieron nuevas versiones, hasta que la iniciativa se diluyó, primero con la salida de la conducción ministerial en octubre de 2000, y luego por la caída del propio gobierno a fines del año siguiente.

El PFI tuvo una intensa repercusión mediática, en función tanto de la convocatoria a los gobiernos provinciales como de la campaña publicitaria de la que el mismo fue objeto. Sin embargo, el PFI no pasó de una enumeración de proyectos, o mejor, de sus designaciones y montos estimados. No existió mayor tratamiento técnico de esta demanda, ni mucho menos alguna priorización³¹.

³⁰ Se trata de la Subsecretaría de Planificación de Inversiones.

³¹ Hubo, estrictamente hablando, un conjunto de actividades desarrolladas posteriormente a la caída del titular del MIV, realizadas por parte del equipo técnico que había tenido a su cargo la elaboración del PFI, en el ámbito del Ministerio de Economía; pero ellas no tuvieron trascendencia pública alguna.

Sencillamente, se procedió a acumular las demandas de inversión relevadas.

Desde lo institucional, el PFI no se plasmó virtualmente en documento alguno, más allá de actas firmadas en el ámbito del CIMOP. El único saldo que dejó fue la constitución del Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura, un instrumento que se diseñó a los efectos de ofrecer una garantía a un eventual financiamiento de los proyectos del Plan, ante la negativa de la conducción gubernamental de colocar deuda adicional³²; pero a este tema no se hará referencia aquí.

Apreciación

Claramente, el PFI no pasó de una suerte de ensayo político-mediático, que buscó el acuerdo con las jurisdicciones provinciales para generar consenso en torno de la realización de inversiones.

Al no haber interés, por parte de la conducción política del MIV, en priorizar proyectos en función de algún criterio de efectividad o contribución a políticas sectoriales, la denominación de "Plan" es claramente exagerada, dado que ni siquiera puede hablarse de un Programa de inversiones. Por otra parte, el ahogo financiero en que cayó el Estado en esos años, y que en definitiva desembocó en el quiebre de la Convertibilidad, le

quitó cualquier viso de viabilidad a la ejecución de los proyectos del PFI.

No caben otras apreciaciones para un ensayo tan precario, que de plan solo lleva el nombre.

Lo que (no) ocurrió en la posconvertibilidad

Más allá de que se trata de dos experiencias sumamente diferentes, tanto los PNIPs como el PFI mostraron el limitado alcance que tuvo la planificación en la época de la Convertibilidad. Esto es visible en un aspecto común y es la reducción de la noción de plan a la de una mera compilación de proyectos de inversión. Aun los avances posteriores que se lograron en el ámbito del SNIP no lograron trascender este limitado concepto.

Este no es sino el desenlace esperable de un proceso de progresivo abandono de los conceptos que abonaron la "época dorada" de la planificación, abandono iniciado como vimos en la dictadura militar y profundizado en el posterior período democrático. La noción de "Plan" resultante -asimilable como vimos a la de Programa- empobrece significativamente el alcance del proceso de planificación.

Debería esperarse que la reversión del modelo económico y social instaurado en los '90, a par-

³² Véase al respecto el decreto 1299/2000.

tir del quiebre de la Convertibilidad, habría de abrir espacio a una revitalización de la planificación.

Sin embargo, esto no ocurrió. Se reseñarán en este apartado algunas evidencias que avalan esta afirmación, y se desarrollarán algunas reflexiones al respecto.

Cabe señalar que en otros países latinoamericanos existen organismos específicamente volcados a la planificación, algunos de los cuales se han mantenido a lo largo de estos años. Si bien esta actividad ha perdido quizá parte del brillo que supo tener, ha quedado incorporada en forma permanente a las prácticas gubernamentales³³.

Las prácticas gubernamentales

El abandono de la Convertibilidad y el posterior redireccionamiento de las políticas económicas se tradujeron en intervenciones perceptibles en un espectro no menor de actividades.

A título de enumeración somera

y no exhaustiva, pueden destacarse los tópicos siguientes, que marcan una inflexión, en relación con el discurso y las prácticas de la década anterior (más allá del juicio que merezcan en particular tales acciones):

- a. *Políticas monetaria y cambiaria activas*, volcadas sobre todo a asegurar un tipo de cambio elevado, a la vez que diferenciado según tipo de exportación, a través de la imposición de retenciones.
- b. *Política fiscal orientada a asegurar superávit* en relación con el gasto primario y al pago de intereses, lo que quitó presión al mercado financiero y llevó las tasas reales de interés a niveles muy inferiores a los vigentes durante la Convertibilidad
- c. *Estatización del sistema previsional*, lo que reforzó la posición fiscal del Estado y permitió acceder a un fondo para financiamiento de inversiones.
- d. *Cuasi universalización de los*

³³ Chile cuenta, desde los tiempos de la dictadura militar, con un Ministerio de Planificación (heredero de la antigua Oficina de Planificación-ODEPLAN), que es el ámbito precisamente desde donde opera el Sistema de Inversiones Públicas. Colombia realiza lo propio desde el Departamento Nacional de Planeación (Presidencia de la República), donde se ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En Bolivia existe un Ministerio de Planificación para el Desarrollo (donde también reside el Sistema de Inversiones Públicas), que ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo en 2008, el que se ha traducido en un Programa de Gobierno 2010-15. Brasil ha tenido históricamente una Secretaría o Ministerio de Planeamiento, con gran ingerencia en las decisiones gubernamentales, que ha dado a luz diversos ensayos de planes de desarrollo. Panamá – bajo un gobierno fuertemente conservador – ha elaborado un Plan Estratégico de Desarrollo en 2009. Debe señalarse que esta práctica se verifica en gobiernos de variadas orientaciones políticas.

beneficios jubilatorios, extendidos así a casi toda la población que no realizó contribuciones durante la vida activa.

- e. *Implementación de la Asignación Universal por Hijo*
- f. *Implementación de medidas de incentivo a la actividad productiva*, a través de créditos a bajo costo.
- g. *Intervención en diversos mercados*, con el fin de corregir distorsiones (típicamente, en el sector agropecuario)
- h. *Iniciativas estatales en el sector energético*, en lo que hace a tarificación e iniciativas de inversión, dando lugar a una expansión de la capacidad de generación y transporte liderada por el Estado.
- i. *Iniciativas estatales en el sector transporte*, en particular en el ferrocarril y transporte aéreo, incluyendo reestatizaciones, apoyo financiero a la inversión e identificación de proyectos de gran alcance, en grado muy variable de implementación.
- j. *Agresiva política fiscal en materia de inversión pública*, en particular en vivienda, sistema vial y provisión de agua y saneamiento.

Es motivo de discusión el grado en que el ciclo de crecimiento iniciado en 2003 obedece a estas políticas; también lo es la cuestión acerca de si esta expansión repre-

senta un quiebre en relación con el modelo económico de la década pasada. Si bien no se visualizan cambios estructurales profundos -mal podría haberlos, cuando buena parte de la expansión entre 2003 y 2008 fue mera recuperación luego de una depresión de cuatro años- algunos indicadores sugieren mutaciones importantes. Quizá lo más expresivo en este sentido sea la duplicación en términos reales de las exportaciones industriales no vinculadas con el complejo agropecuario tradicional entre 1998 y 2008, frente a un producto industrial que creció en términos netos en el orden de 20%, entre esos años; parece claro que el nivel de tipo de cambio real ha jugado un rol importante. Asimismo, se visualizan algunas mejorías en las condiciones de la infraestructura, típicamente en la red vial nacional (hoy mayormente en buen estado) y en la expansión de la capacidad del sistema energético.

No es este el lugar para adentrarse en la cuestión acerca del alcance y naturaleza de los cambios que se produjeron³⁴; pero por cierto las acciones estatales han contribuido, y seguramente su influencia no ha sido menor.

Podría esperarse que este nuevo escenario de involucramiento estatal consciente y asumido insuflaría nueva vida a la planificación. Sin embargo, como dijimos, esta

³⁴ Véase al respecto Müller y Lavopa (2009), y la bibliografía allí citada, y Tavosnanska y Herrera (2010).

reinstalación no se produjo (más allá de algunos ensayos parciales a los que se hará referencia más abajo).

La única manifestación institucional explícita se encuentra en el área de obras y servicios públicos. El Ministerio correspondiente ha adoptado la designación de “Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”. Esto amerita algunos comentarios.

En primer lugar, hay cierto dejo de los ‘90, en la mención de la “Planificación Federal”, algo que parece apuntar precisamente al ensayo del PFI, de escasa repercusión práctica, como vimos, pero de gran impacto mediático. Ignoramos si hubo algún propósito en este sentido; pero quizá la intención haya sido la de aludir al mecanismo de consenso entre Nación y Provincias que el PFI instrumentó³⁵. La mención “Inversión Pública” remite al SNIP, también una creación de los ‘90.

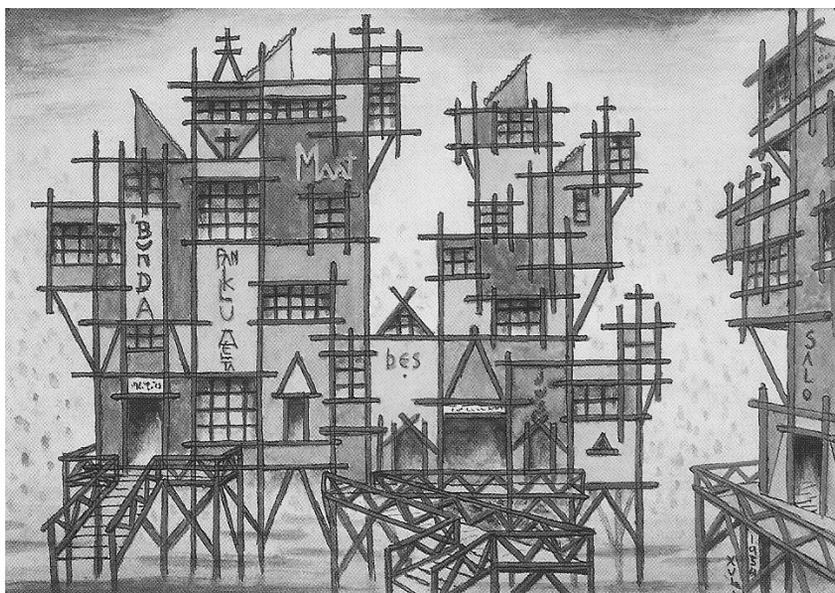
Pero no debe sobreestimarse el peso efectivo de estos nexos; ambos aspectos han tenido escasa repercusión posterior. Ni la

práctica del Ministerio se ha orientado a la formación de los consensos mencionados, ni tampoco ha habido intentos ostensibles por parte de éste en avanzar sobre el SNIP (ni tampoco de ignorar su existencia).

Lo peculiar de este “Ministerio de Planificación” es que, con una única excepción a la que se hará referencia enseguida, no cuenta con área alguna que asuma específicamente funciones de planificación. Ni las áreas sectoriales sustantivas tradicionales, representadas por sendas Secretarías (Obras Públicas, Transporte, Energía y Comunicaciones), cuentan con unidades dedicadas a la planificación, ni tampoco existe un área específicamente dedicada al tema. Se trata de un Ministerio de Planificación que virtualmente no planifica, en la acepción técnica del término.

La única excepción a este panorama, siempre dentro de este Ministerio, es la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. En línea con lo que sugiere su designación, esta

³⁵ Nos permitimos aquí una breve sugerencia de carácter político, que, por provenir de un autor no especialista en el tema, dejamos para una nota al pie. La crisis de 2001-2 fue un fenómeno que afectó casi únicamente al Gobierno Nacional. Así, frente a gestiones presidenciales cuya duración se midió en meses o incluso días, las gobernaciones provinciales se mantuvieron estables (con la única excepción de la provincia de Buenos Aires). Esto hizo que la viabilidad de la gestión presidencial dependiera como nunca del apoyo de las gobernaciones. Tal vez esta configuración fue la que aconsejó adoptar inicialmente una tesitura que recogiera el mecanismo de consenso Nación-Provincia que se adoptó para el PFI. De todas formas, esto no parece haberse prolongado, dado que el fortalecimiento tanto fiscal del Estado Nacional y la considerable recuperación económica operados a partir de 2003 le devolvió a aquél una importante capacidad de asumir iniciativas.



Xuli Solar, Proyecto Pan Klú Delta, 1954

Subsecretaría ha desarrollado una tarea de planificación, pero en el sentido que se le da al término en el ámbito del urbanismo y la territorialidad, un sentido no muy alejado pero claramente diferente al que tiene el concepto de planificación utilizado en el campo de la Economía y la Ingeniería³⁶. El principal producto de esta Subsecretaría ha sido un Plan Estratégico Territorial, que establece lineamientos para una política de ordenamiento territorial de actividades, con relativa vinculación con cuestiones referidas al modelo o patrón general de desarrollo.

Fuera de ello, la noción de Plan suele asociarse actualmente, en la práctica de diversas áreas del Estado, a la mera enumeración de listados de proyectos de inversión³⁷ (con las escasas excepciones ya señaladas).

Esto no quita, sin embargo, que existan algunos ejercicios de carácter sectorial que revisten interés. Es el caso del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo Deportivo 2008-2012 (además del referido Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Públi-

ca)³⁸. También debe mencionarse una iniciativa que está dando sus primeros pasos, el Plan Estratégico Industrial Argentina 2020, del Ministerio de Industria.

Pero quizá el ensayo más ambicioso sea el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA²), actividad en curso por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca³⁹. El PEA² surge como una respuesta al conflicto suscitado por la aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias, cuyo clímax fue en el año 2008. Pretende así construir una respuesta desde el Estado, a partir de una visión que combina elementos políticos y técnicos, desde una metodología participativa. En tal sentido, esta iniciativa – que se encuentra en pleno desarrollo – merece un análisis y seguimiento en profundidad, algo que trasciende a este trabajo. De todas formas, se trata de un abordaje sectorial, que sin embargo demandará tarde o temprano definiciones de conjunto acerca del patrón de acumulación y distribución de la economía y sociedad argentinas.

³⁶ De hecho, en el staff de la Subsecretaría tienen importante presencia profesionales del urbanismo (incluyendo a la titular del área).

³⁷ Un ejemplo paradigmático de esto es el “Plan Obras para todos los Argentinos”, del Ministerio de Planificación Federal (véase www.minplan.gov.ar/html/plan_obras/).

³⁸ En el nivel provincial, existen experiencias de formulación de Planes de Desarrollo. Véase por ejemplo Santa Fe (2009).

³⁹ Ver <http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php>

Reflexión

La situación actual se caracteriza entonces por el recurso más bien retórico a la noción de planificación, por la reducción de la noción de plan a la de listados indicativos de proyectos de inversión sin un marco estratégico, y por la poca predisposición a brindar sustento técnico a este tipo de decisiones.

Esto no es en realidad una excepción, dentro de la tónica general que ha asumido el ciclo gubernamental iniciado en 2003. Más allá de los avances efectivos que ha dado en términos del accionar estatal -tal como se reseñó en el apartado anterior- y de invocaciones generales a un modelo de desarrollo industrializador e inclusivo, se ha carecido de vocación para explicitar un marco doctrinario que dé sentido y unidad a sus decisiones, algo en lo que la planificación precisamente tiene capacidad de aportar en forma sustancial.

Esta ausencia de interés tiene su correlato en el relativo interés en construir capacidad de gestión del Estado; pero también en la escasez de reformas institucionales que reflejen los cambios de orientación que de hecho se han instrumentado. Se aportan a continuación algunos ejemplos:

a. *Moneda y crédito*: más allá de la supresión de la regla cambia-

ra instaurada en 1991 (la equivalencia entre un peso y un dólar estadounidense), la ley de Convertibilidad sigue vigente, como así también la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (por no hablar del marco legal para la actividad financiera, cuya ley data de la dictadura militar).

b. *Previsión Social*: la generalización del beneficio jubilatorio ha implicado en los hechos pasar a un sistema de asignación universal a población de la tercera edad, que cambia la lógica estrictamente contributiva que regía anteriormente en el sistema previsional, tanto para el segmento de reparto como para el de capitalización. Sin embargo, no ha sido plasmado en una normativa que reconozca esta modificación estructural⁴⁰.

c. *Energía*: a partir de la fuerte intervención operada a raíz del quiebre de la Convertibilidad, el sector eléctrico ha visto modificada de raíz su lógica. La generación eléctrica pasó a ser una actividad con regulación estatal e iniciativa también estatal en cuanto a ampliaciones de capacidad, cuando el marco regulatorio diseñado en oportunidad de las privatizaciones la definía como una prestación de oferta libre, plenamente a cargo del sector privado. Este marco no

⁴⁰ Si tal reforma institucional se hubiera concretado oportunamente, el debate sobre el pago del 82% habría encontrado al Gobierno Nacional en una posición más sólida.

ha sido modificado, lo que produce ambigüedades en la percepción de los agentes; esta vía no está exenta de riesgos a futuro, puesto que la no reforma del marco regulatorio abre la posibilidad de generación de acreencias, que surgen de la aplicación del sistema de precios ligado con el costo marginal, fijado por aquél.

- d. *Transporte automotor de la Región Metropolitana de Buenos Aires*: el fuerte crecimiento de los subsidios al sector (que en parte no menor benefician a los usuarios y a los trabajadores del sector, es bueno aclararlo) pone al Estado en posición de rector del sistema, a la vez que debería representar un cambio en la lógica de la remuneración a los operadores, la que pasaría a basarse más sobre el costo incurrido que en el volumen de pasajeros transportados. Sin embargo, nada se ha hecho para formalizar este cambio y superar el laxo marco regulatorio vigente; ello permitiría redefinir las funciones de Estado y operadores, generando un poderoso instrumento de planificación y ordenamiento del sector⁴¹.

No se aventurará en este trabajo una explicación para esta carencia de vocación por los temas doc-

trarios e institucionales, porque ello excede sus pretensiones. Pero no debe sorprender la ausencia de un auténtico interés por la planificación en un equipo gubernamental que ha parecido hasta ahora poco proclive a avanzar en tales temas⁴².

Cabe señalar que esto no puede sino jugar en contra del proyecto gubernamental, porque si los marcos legales vigentes corresponden a una época diferente, será más fácil regresar hacia ella, cuando se abra la oportunidad política en tal sentido. Es ejemplificadora, en este aspecto, la importancia que los impulsores de las reformas neoliberales de la década pasada otorgaron a la generación de un marco legal e institucional acorde (más allá de las eventuales liberalidades que se hayan tomado en cuanto a su cumplimiento).

Conclusiones

Un accionar efectivo del Estado debe verse acompañado por la revitalización de la planificación. A través de ella -y de otras acciones acordes- será posible dar pleno sentido a un modelo económico que pretenda no reposar en el endiosamiento del mercado.

⁴¹ El principio de remunerar el servicio por la prestación y no por el volumen de pasajeros transportados se ha implementado en diversos sistemas en Brasil; ello también ha sido instituido para el transporte urbano de la ciudad de Salta.

⁴² De hecho, el ensayo de planificación que parece tener mayor trascendencia – el Plan Agrario y Agroalimentario – surge como una reacción a un conflicto sectorial.

Además de la voluntad política en este sentido, la tarea requiere construir capacidad técnica sectorial, pero también capacidad de reunir, estudiar y dar coherencia a las iniciativas sectoriales; a la vez, este estudio concentrado permitirá identificar iniciativas que involucren a más de un sector.

Quizá se argumentará que los ejercicios de planificación de la “época dorada” fueron en realidad inútiles, por cuanto se tradujeron en productos cuyo mayor impacto se mide en términos político-mediáticos (o, más corrosivamente, en el espacio que ocuparon en anaqueles), porque el curso económico y social se apartó sistemáticamente de lo previsto en los planes.

No puede negarse al respecto que existió una marcada insatisfacción, en relación con el relativo impacto que tales planes tuvieron, en términos de la práctica gubernamental.

Algunas apreciaciones, sin embargo, sugieren una evaluación menos pesimista.

- En primer lugar, no debe olvidarse que la “época dorada” se caracterizó por una notable inestabilidad política; entre 1960 y 1975, se contabilizan un total de diez gestiones presidenciales, lo que arroja una duración media de un año y seis meses, cuando el plazo constitucional establecía seis años. En este

contexto (que, como veremos, no encuentra razón de ser en la evolución económica) difícilmente un proceso de planificación encuentre la continuidad que requiere, en cuanto ejercicio de mediano-largo plazo. Aun así, y más allá del impacto específico que hayan tenido los planes, sin duda tuvieron un papel importante en cuanto a la generación de consensos básicos acerca de la orientación a seguir, en términos de modelo de desarrollo (aun con las limitaciones que en cada caso se presentaron). Es interesante constatar que -pese a la mencionada inestabilidad política- existieron consensos básicos que atravesaron la mayor parte de los gobiernos. De hecho, la Argentina de mediados de los '70 era un país políticamente conflictivo; pero en términos económicos, había logrado situarse en una senda de crecimiento razonablemente sostenible. La década más exitosa para la economía argentina, en la segunda mitad del siglo XX, es la que va de 1964 a 1974⁴³. Los planes mencionados sin duda dieron una contribución intelectual importante, en este sentido.

- Por otro lado, las oficinas de planificación fueron un semillero de formación de recursos humanos capacitados, que aportaron una perspectiva de largo plazo a la gestión del sector público,

⁴³ Se remite para una fundamentación de esta afirmación a Müller (2001).

cuando aquéllos pasaron a ocupar otras funciones. Esto representó un aporte de difícil medición, pero que por cierto contribuyó a jerarquizar la gestión estatal de la época. Esta herencia técnica fue destruida a partir de la represión política y el dismantelamiento de cuadros operado a partir de mediados de la década de los '70, y nunca fue revertida.

Ahora bien, es real que el Estado Nacional carece ahora de recursos técnicos e institucionales acordes con este propósito. La reseña presentada acerca del SNIP lleva a preguntar si dicho organismo puede ser apto como eventual soporte de este proceso, máxime considerando que éste ha tenido un efectivo avance a partir del quiebre de la Convertibilidad, más allá de cuál haya sido el efectivo interés de la conducción política a este respecto.

En opinión del autor, el SNIP puede efectivamente constituir una base en tal sentido, por las razones siguientes:

- Además de la red de oficinas presupuestarias (de carácter mayormente operativo en la actualidad), el SNIP constituye la única herramienta institucional con llegada orgánica y efectiva a la totalidad de los organismos del Estado Nacional. Por ejemplo, virtualmente todas las oficinas se encuentran directa o indirectamente vinculadas con el Banco de Proyectos de Inversión.

- El SNIP ha logrado un lugar respetable, dentro de la administración, sobre la base de un trabajo de razonable base técnica
- La ley de Inversión Pública proporciona hoy un primer paraguas legal a un proceso de planificación, al obligar a la elaboración del PNIP.
- Se ha acumulado experiencia en el SNIP en el análisis de proyectos de inversión, un componente esencial de cualquier plan de desarrollo.
- El SNIP ha acumulado un conocimiento básico acerca de las actividades de los distintos sectores que integran la Administración Nacional, una circunstancia solo compartida por la oficina a cargo de la elaboración del presupuesto.
- Existe hoy una mayor conciencia acerca de la necesidad de vincular la planificación con la gestión, y en particular con las decisiones en el nivel presupuestario. El propio SNIP así lo ha hecho, al establecerse una intensa relación con la elaboración del Presupuesto. Este nexo institucional es un logro, si bien parcial (por los limitados alcances del propio SNIP), que sienta las bases para dar carácter más operativo a un eventual proceso de planificación con mayores ambiciones.

Pero está claro que el SNIP en su estado actual se encuentra lejos de poder dar sustento a un proceso integral de planificación,

por diversas carencias, algunas de las cuales se indican a continuación:

- El conocimiento acumulado en el SNIP se refiere básicamente a las actividades de inversión de las propias reparticiones públicas, y no a los sectores donde ellas desarrollan sus actividades⁴⁴.
- El cumplimiento de la normativa establecida en la ley de Inversiones Públicas es aún incompleto, en el caso del control de calidad de la preinversión y en lo referido a transferencias de capital.
- El SNIP, además, no cuenta con conocimientos ni experiencia en lo que atañe a la macroeconomía de un plan de desarrollo, un abordaje indispensable para asegurar coherencia.
- Los recursos técnicos y humanos en cantidad y calidad existentes no son suficientes.
- Su dependencia institucional se ha revelado muy inadecuada (tanto durante la Convertibilidad como después).

En definitiva, el SNIP puede sentar las bases para un sistema de planificación, pero no puede hoy asegurar su existencia y sostenibilidad; se requiere imprimirle un

conjunto de elementos que transformarán considerablemente su naturaleza y alcance.

Esto invita a diseñar una estrategia de mediano plazo, que permita reconvertir al SNIP en un Sistema Nacional de Planificación, que involucre a todos los organismos del Sector Público Nacional, en un esquema en red análogo al actual. Parece claro por otra parte que la Autoridad Responsable de este nuevo Sistema deberá tener una ubicación institucional diferente a la actual; parece adecuado localizarla en el ámbito de la Presidencia, tal como ocurría con la antigua Secretaría de Planificación, en 1983.

En definitiva, el abandono de que ha sido objeto la planificación en la Argentina desde hace ya más de tres décadas debe ser superado, si se trata de construir un patrón de crecimiento sostenible y socialmente inclusivo, algo que es sabido que el mercado no es capaz de constituir por sí mismo. Este desafío no es sólo político, sino técnico: ya no hay una agenda industrializadora pre-fijada a cumplir; y además, la planificación no puede responder a cánones tecnocráticos rígidos (como los que imperaron sobre

⁴⁴ En términos de un ejemplo, el conocimiento acerca del transporte vial en el SNIP se limita al de los proyectos de inversión vial; solo colateralmente, y en forma muy parcial, logra un entendimiento de la problemática del sector (por ejemplo, acerca de la cuestión de la distribución intermodal de tráficos, un tema clave). Este desconocimiento se acentúa en aquellas áreas de la Administración donde la inversión tiene un papel marginal, pero que involucran una masa considerable de recursos; el ejemplo paradigmático de este caso es el del Sistema Previsional.

todo bajo el régimen militar de 1966-1973), sino que debe darse sobre un esfuerzo participativo y convocante.

Bibliografía

- Argentina., Ley 24.156 Ley de Administración Financiera, 30 de septiembre de 1992. Boletín Oficial - 29 de octubre de 1992.
- Canitrot, A., "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico*, Vol. 19, Nº 76, 1980.
- Cordone, H., Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina, <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/articulos/planeamiento.html#n43> - 2004
- Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos. Sistema Nacional de Inversiones Públicas: ley 24354, 1994. Buenos Aires, La Dirección. Octubre 1995
- Forte, F., *Introduzione alla Politica Economica - Il mercato e i piani*, Torino, Einaudi, 1964
- Gómez, T., "La planificación en Argentina en la primera mitad del siglo XX". (con la colaboración de Mercedes Lesta). Trabajo presentado en las XXI Jornadas de Historia Económica, Universidad de Tres de Febrero. 23 al 26 de septiembre de 2008
- Hirschman, A., "Orto y ocaso de la economía del desarrollo" en *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, 1984
- Hobsbawm, E., *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica (Grijalbo Mondadori, S. A.), 1998
- Lavopa, A y Müller, A, "Régimen macroeconómico y estructura productiva.- Novedades y continuidades en la post convertibilidad". Trabajo presentado en congreso de economía de AEDA, Buenos Aires 2009.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Plan Estratégico Territorial, Buenos Aires, 2008.
- Müller, A. "Desmantelamiento del Estado del Bienestar en la Argentina" (con la colaboración de Martín Rapetti y Rocio Titunik) - Cuadernos del CEPED Nº 6 - Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.), 2002
- Müller, A., "Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz", Revista *Ciclos* Año X, vol. X, Nº 21, primer semestre de 2001
- Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional..República Argentina 1974-1977, Poder Ejecutivo Nacional, diciembre 1973.
- Presidencia de la Nación Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, Buenos Aires, 1965.

-
- Presidencia de la Nación Argentina, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975, República Argentina, 1971.
- Rapoport, M., *Las políticas económicas de la Argentina: Una breve historia*, Booket, 2010
- Santa Fe, Plan Estratégico Provincial, Santa Fe. Cinco Regiones, una sola Provincia, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe - 2009
- Schvarzer, J., *La política económica de Martínez de Hoz*, Hispanoamérica, 1987
- Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, Lineamientos para una estrategia de desarrollo 1985-1989, 1984.
- Secretaría de Política Económica, Planes Nacionales de Inversiones Públicas - varios períodos - www.mecon.gov.ar/peconomica.
- Tavosnanska, A, y Herrera, G. - La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente, En Müller, A. (comp.), *Industria, Desarrollo, Historia - Ensayos en homenaje a Jorge Schvarzer* Facultad de Ciencias Económicas - UBA, 2009

La crisis del Estado de Bienestar y la emergencia de la Comunidad Asistencial en la Argentina: efectos territoriales e implicancias políticas

*Daniel Piccinini**

Se emplea aquí la noción de Comunidad Asistencial para hacer referencia al surgimiento de nuevas instituciones alternativas al Estado de Bienestar argentino que languideció a fines del siglo pasado tanto por sus propias debilidades -lo que justifica un previo análisis del mismo- como por los lineamientos de los organismos internacionales con los cuales el país se encontró estrechamente ligado durante las gestiones neoliberales. La Comunidad Asistencial, que fue madurando en ese contexto, encuentra en el ordenamiento territorial de la ciudad marginal su medio ideal de desarrollo, vinculándose sobre todo con aquellas prestaciones en donde el Estado de Bienestar se había mostrado más claudicante. Se analizan en este artículo las condiciones de su gestación, su incidencia en la producción del tejido urbano y los muy diversos intereses que confluyen en ella, así como algunas de las posibles perspectivas políticas de su desarrollo.

* Profesor regular de los Departamentos de Geografía de las Universidades de La Plata y Buenos Aires y de Ciencias Sociales de la Universidad de Luján.

Introducción

El Estado de Bienestar -conjunto de instituciones públicas que ofrecen servicios para la reproducción de la población en general y de los asalariados en particular, sustrayéndolos total o parcialmente de la esfera mercantil- es un modelo de gobernabilidad que instauró la protección estatal como resguardo de la cohesión social en simultaneidad con la promoción la acumulación de los capitales privados que se desarrolló entre fines del siglo XIX y mediados del siguiente con variadas características según los países (Esping-Andersen; 1993). Su conceptualización debe en consecuencia considerar, más allá de cualquier definición formal, el marco histórico que lo ubica dentro de una formación social específica por haber alcanzado incluso a países capitalistas de menor desarrollo relativo, tal como lo mostraron las discusiones sobre el achicamiento del gasto público y la privatización de los servicios estatales hacia finales del siglo pasado en la Argentina. Si la noción pudo ser retomada en la periferia del mundo capitalista, debe no obstante subrayarse su naturaleza diferente a la de los países centrales donde surge el modelo original, lo que se traduce en un alcance generalmente más limitado en la cobertura de los servicios garantizados. Las reformas neoliberales de las que fue objeto el peculiar Estado de Bienestar

argentino -en gran parte revertidas por las gestiones de los Kirchner al comenzar el siglo XXI- nos ocuparán en las páginas siguientes en la medida en que encontraron diversos grados de resistencia, motivo por el cual tuvieron un impacto relativamente moderado en los sectores donde sus instituciones eran históricamente más sólidas, como la Educación y en menor medida la Salud. Pero en las áreas más débiles, como la Previsión Social y sobre todo la Vivienda, esas reformas introdujeron un giro comunitario que la posterior reformulación tendiente a otorgarle un mayor protagonismo al Estado sigue sin embargo fortaleciendo.

Trataremos de mostrar entonces que los ataques neoliberales al trunco Estado de Bienestar argentino no fueron por lo tanto sin consecuencias perdurables. Si bien no concretaron la pretensión de máxima de que la reproducción de las masas se realizara totalmente en el mercado, introdujeron con todo un giro crucial hacia lo que llamaremos la Comunidad Asistencial. Nuestra argumentación es que este modelo, alternativo al Estado de Bienestar, se vincula estrechamente con la intervención en el territorio y el desarrollo urbano desde donde se despliegan diversas estrategias de asistencia a la reproducción de las masas no integradas al mercado de trabajo. La Comunidad Asistencial urbana encontrará la adhesión de muy diversos secto-

res, desplegando su devenir en un abanico de posibilidades sobre las cuales nos detendremos un momento. Pero antes de ello nos interesará precisar la naturaleza *sui generis* del Estado de Bienestar argentino para identificar las condiciones que en algunas áreas redujeron el impacto de las reformas neoliberales mientras que, en otras, lo facilitaron posibilitando la emergencia de la Comunidad Asistencial. Sólo después podremos acercarnos al nudo de la cuestión referido a la peculiar manera que ésta tiene de integrar el tejido social incidiendo en la construcción del espacio urbano y abriendo desde allí un nuevas perspectivas políticas.

1. El inconcluso Estado de Bienestar argentino

Al constituir un país periférico las políticas sociales aparecen en la Argentina más tardíamente y con menor amplitud que en los países centrales¹. En éstos los “salarios indirectos” -ingresos por cláusulas colectivas de los convenios y leyes de contrato de trabajo o, más generalmente, conjunto de bienes públicos garantizados a

todos los ciudadanos- fueron el fundamento del Estado de Bienestar. Los aportes patronales y el necesario incremento de los sueldos para que se contemplaran los propios aportes de los asalariados junto, a veces, a otras políticas fiscales tuvieron una incidencia significativa en su construcción en aquellos países. Comparativamente, debido en gran parte a la informalidad y al fraude pero más generalmente a una menor expansión del consumo como palanca de la acumulación de capitales, la reproducción de los trabajadores en la Argentina se apoyó más en el salario directo, en los recursos domésticos e incluso, y últimamente de manera creciente, en los comunitarios². Que esta última característica no fue exclusiva de las poblaciones rurales, lo muestra la extendida autourbanización de sus ciudades. Estas diferencias con los países centrales se deben a que las políticas adoptadas en la Argentina tuvieron su origen en causas generalmente no tan vinculadas con la demanda interna ni con las necesidades del capital de asegurar una reproducción de la fuerza de trabajo acorde con su dinamismo tecnológico.

¹ Esto más allá del hecho de que la Argentina pueda eventualmente clasificarse entre los países latinoamericanos que más tempranamente se dieron formas de protección social y alcanzaron las más altas coberturas (Mesa-Lago y Bertranou; 1998).

² La comparación de los salarios indirectos entre distintos países comporta dificultades que la restringen fuertemente. No obstante se puede afirmar que, aunque más no fuese por la extensión que siempre tuvieron las relaciones laborales informales, los salarios indirectos no pudieron tener en Argentina una incidencia comparable a la que tuvieron en los principales países capitalistas y, en particular, entre los europeos que conocieron las formas más desarrolladas de Estado de Bienestar.

El desarrollo del mercado también tuvo entre nosotros alguna influencia como lo muestra la expansión de los servicios públicos durante el proceso, sobre todo inicial, de sustitución de importaciones (Torrado, 2004). Las políticas sociales se dieron más como respuestas a conmociones políticas, fluctuaciones económicas, crisis presupuestarias o presiones de ciertos grupos, que por la necesidad de ampliar el mercado interno.

Probablemente no podía ser de otra manera en una sociedad en la cual, aún primando las relaciones capitalistas de producción, hubo un desarrollo tardío, escaso y en buena medida exógeno de la industria, mientras el comercio y el agro de exportación mantuvieron un lugar primordial. Semejante estructura, donde además gravitaba el patrimonialismo pequeñoburgués como realidad o aspiración ampliamente compartida, no necesitaba de un "régimen de acumulación" que socializara la reproducción de la fuerza de trabajo mediante formas masivas de consumo colectivo. Si bien las estadísticas muestran que el asalariamiento representó alrededor del 70% de la PEA desde mediados del siglo pasado, esa cifra no puede ocultar una estructura productiva escasamente desarrollada, por lo que resulta imposible hablar en la Argentina de un "Estado de Bienestar" desde los marcos aplicables a los países centrales. En todo caso, las cate-

gorías de análisis que se recuperen de ese concepto deberán pasar por una resignificación acorde con sus características.

En un primer momento, las políticas sociales se determinaron por la necesidad que tuvieron las elites del siglo XIX de afirmarse enarblando las banderas de la modernidad. Se trataba para ellas de construir instituciones de gobierno acordes con la gestión de un capitalismo todavía en ciernes. A partir de las primeras décadas del siglo siguiente, la misma dinámica de las relaciones productivas dio lugar a nuevas condiciones y a la necesidad de gestionar los efectos de la lucha de clases que aquel proceso necesariamente conllevó, quedando así las medidas sociales vinculadas con la legitimación política (Isuani, 1985). Si algo parecido puede afirmarse en un comienzo para los países centrales, donde también hubo que esperar hasta mediados del siglo XX para encontrar aseguradas las instituciones propias del Estado de Bienestar (aunque países como Alemania, Inglaterra o Suecia ya habían transitado buena parte del camino), el desarrollo de la gran industria y el lugar ocupado en la división internacional del trabajo aportaron allí rasgos diferenciales que no son sólo de matiz. Los Estados de Bienestar de esos países -que remontan sus antecedentes al régimen bismarckiano, a la *New Deal* y al finalizar la Segunda Guerra a figuras como W.

Beveridge o P. Laroque- tuvieron sus raíces en las necesidades de la reproducción del capitalismo maduro que debía impulsar sus propios mercados. En la Argentina fue sólo con los primeros gobiernos peronistas que “la dirección del gasto se transformó en una de las condiciones ineludibles [del proceso de valorización del capital], en una fase donde el capital ya se encuentra intensamente concentrado, para acentuar la propia dinámica de la acumulación” (Villaruel, J: 1994:392). Pero fue el único período en el cual tal vez podría hablarse de una política keynesiana y de un cabal Estado de Bienestar, aunque aún en construcción. Los gobiernos desarrollistas posteriores, al estar mucho más vinculados con la radicación de monopolios transnacionales -atraídos por las ganancias extraordinarias que permitía la superexplotación del trabajo y un nicho de mercado protegido, antes que por el volumen del mismo- no expandieron el empleo y el consumo de manera similar. Se consolidó así un capitalismo cada vez más ajeno al desarrollo interno, que no necesitó promover “compromisos institucionalizados” para expandir los salarios indirectos a la manera de los verdaderos “regímenes fordistas”. De todos modos, todavía hasta comienzos de los años ‘70, atravesados por la conflictividad que produjo la proscripción del justicialismo, siguieron rediseñándose las instituciones de la seguri-

dad social y negociándose convenios laborales aunque de efectos generalmente acotados a los sectores más concentrados y formales del mercado. El “movimiento obrero organizado” hegemónico por el sindicalismo peronista supo en esas circunstancias negociar cierta paz política a cambio de sostener la protección social que era, sin embargo, necesariamente ajena a un “sector informal” que comenzaba a expandirse rápidamente. Fue sobre todo por eso que nuestro país mantuvo su peculiar Estado de Bienestar, dando lugar a lo que algunos autores denominan “fordismo periférico” (Lipietz, 1986).

En cambio, en los países centrales resultó indispensable para los nuevos sectores de la producción que la expansión de servicios como la salud, la educación y, más notoriamente aún, la previsión social y la vivienda apuntalaran el crecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores. En Europa el extraordinario desarrollo de la construcción de viviendas públicas a partir de los años 50 produjo un salto en el nivel de vida de los trabajadores que modificó radicalmente sus pautas de consumo y expandió la producción. Las políticas de redistribución del ingreso que fueron acompañadas por la construcción masiva de viviendas indujeron un aumento del presupuesto obrero en ese rubro y en el del equipamiento para el hogar, retroalimentando la inversión y el empleo. “Si este cre-

cimiento del alquiler, aspecto contradictorio estructural del desarrollo de la construcción nueva por causa de la existencia de la propiedad del suelo, no obstaculizó ni detuvo la construcción por insolencia de la demanda, fue porque la reproducción de la relación salarial implicaba un crecimiento del poder adquisitivo condición de una acumulación intensiva en la escala mundial que necesitaba de la extensión de los mercados internos en los países desarrollados” (Pialoux y Thérét, 1979:52).

Contrariamente, la persistencia en la Argentina de rasgos del modelo de finales del siglo XIX y comienzos del XX en los sectores de la educación y en menor medida de la salud, así como el escaso desarrollo de la previsión social y aún más de la vivienda, muestran -al igual que las orientaciones recientes hacia la asistencia social como contención del desempleo estructural- que los factores intervinientes estuvieron más vinculados con los imperativos de gobernabilidad que con el desarrollo de las fuerzas productivas. Por eso tanto la matriz original como las transformaciones que conocieron las políticas sociales desde la última década del siglo pasado no pueden interpretarse con las categorías de los

países centrales. Proposición original, pero que conviene enfatizar porque cuando el peronismo dejó, con la llegada de Menem, de ser “el hecho maldito del país burgués”, se dieron finalmente las condiciones para adoptar el modelo asistencial que los “organismos multilaterales” consideran más adecuado a nuestra condición periférica.

Sin duda, también hubo propuestas neoliberales en los países centrales ya desde finales del siglo pasado dado que las transformaciones recientes en la división internacional del trabajo tornan secundarios algunos segmentos de sus mercados internos. Incluso hasta es posible encontrar allí iniciativas de gestión social comunitaria que retoman, aún parcialmente, modalidades ensayadas en el “Tercer Mundo” buscando una solución al crecimiento de la “*underclass*”³. Pero esos mercados siguen siendo fundamentales dado que radican en ellos funciones productivas neurálgicas y existen además imperativos de gobernabilidad que impiden demoler tan fácilmente el muy estructurado Estado de Bienestar. De modo que las propuestas de nuevas políticas sociales parecen desembocar en dos vías que no son, ni la una estrictamente

³ Cabe señalar que el desarrollo comunitario, estrategia por excelencia del trabajo social en las colonias europeas, empezó a ser aplicado en los países centrales por lo menos desde la década de los 90, aunque a una escala por supuesto incomparable con respecto a lo que se viene dando en el Tercer Mundo desde hace medio siglo. Al respecto se pueden consultar los diversos artículos que aparecen en la revista británica *Community Development Journal*, Oxford University Press, así como otras publicaciones (Nogueiras Mascareña, 1996; Martí, Pascual y Rebollo, 2005).

comparable a nuestro comunitarismo periférico, ni la otra realmente viable en nuestras economías más pobres. Una reside en el reemplazo del *welfare* por un *workfare* apoyado en un “voluntariado” inserto en asociaciones civiles sostenidas con fondos públicos y de fundaciones privadas. Con ello se buscaría implementar una asistencia comunitaria que reduciría la presión sobre las actuales estructuras de los servicios sociales públicos (Rifkin, 1996). Pero esta alternativa se orienta hacia lo que los europeos llaman la “reintegración social” (*réinsertion sociale*; *social integration*) de sus excluidos y no hacia la autogestión de la pobreza como en nuestro caso. La otra vía, más radical, consistiría en instaurar un ingreso universal básico que le permita a la burguesía desentenderse absolutamente de la financiación de esos servicios. Ninguna de esas alternativas es demasiado factible en los países periféricos, donde el comunitarismo se plantea como la opción principal más que como un complemento de la disminución del gasto social y de una mayor libertad administrativa y el ingreso universal básico no cuenta con las condiciones de necesarias desde las perspectivas de los detentores del capital.

Es luego bastante obvio que en general la crisis del Estado de Bienestar se plantea en términos diferentes en uno y otro lado. Con todo, la presencia bien instalada

en la Argentina de algunos servicios universales también introdujo dificultades en la aplicación generalizada del modelo comunitario y, después de los fracasos neoliberales, el siglo XXI abrió nuevos interrogantes sobre el rol del Estado y su eventual relación con ese comunitarismo social. Pero, antes de detenernos en ello -y de hacer hincapié en sus aspectos territoriales, uno de los rasgos más originales de nuestro comunitarismo- corresponde recordar a grandes trazos la gestación del Estado de Bienestar argentino para entender su evolución reciente y la proyección que actualmente toma el nuevo paradigma.

2. Las transformaciones desde finales del siglo XX

Las instituciones sociales argentinas evolucionaron desde la fundación del Estado Nacional a finales del siglo XIX, hasta el discutido reconocimiento al terminar el siglo XX de la imposibilidad de asegurar todos los derechos que la Constitución otorga a los ciudadanos. Parábola que va desde el principio de servicio público universal -ciertamente más pregonado que realizado- al de asistencia focalizada, que sinceró la transformación mercantil de los derechos y la consecuente diferenciación entre “usuarios” y “beneficiarios”. En esas nuevas condiciones, y dada la existencia de una masa subintegrada al mercado, las polí-

ticas sociales fueron encaradas desde la óptica de la focalización, tal como era prescripto por los organismos internacionales. Un mandato tan-to más viable siendo que el sector privado siempre había tenido alguna presencia en los servicios públicos mientras que además, y sobre todo, existían arraigadas formas de autoasistencia por la ausencia de un Estado de Bienestar desarrollado. Si bien el Estado es oferente principal en educación, en buena medida en salud y en gran parte en la previsión social por vía de la jubilación pública, en el resto de los sectores como la vivienda o el seguro de desempleo (de muy reciente aparición y aún más escasa incidencia), siempre participó de forma circunstancial, cuando no estuvo directamente ausente. Esas vacantes las ocuparon por lo general las “estrategias de subsistencia” basadas sobre las relaciones familiares y ocasionalmente comunitarias.

De ese modo era factible intentar adoptar las directivas que apuntaban a la renuncia al principalismo del Estado en todos los dominios, hasta que en los años '90, con el

peronismo debidamente asimilado, la subsidiariedad alcanzó su expresión más extrema⁴. Aparecía así, tal como también ocurría en otros países de la región, el famoso trípode de las nuevas políticas sociales de la era neoliberal: focalización, privatización o desestatización, y descentralización (Isuani,1992; Draibe,1994; Repetto,1998; Repetto y Andrenacci, 2005). Una serie de reformas transferirían gran parte de las competencias y responsabilidades de la jurisdicción nacional hacia niveles territoriales más bajos, intentando disolver la matriz histórica que vinculaba las políticas sociales con la construcción del Estado nacional. La cuestión de la descentralización apareció entonces no tan relacionada con una gestión más democrática del Estado -tal como se la planteaba formalmente por ese entonces en Europa-, sino con una estrategia de desvinculación de la Nación del gasto social y, al menos tendencialmente, de descompromiso respecto de las condiciones de vida de la población. La focalización, con programas y fondos destinados a la población

⁴ Robert Castel ya constataba esto a mediados de los 90 al afirmar que “Una de las paradojas del progreso es que las sociedades más ‘desarrolladas’ son también las más frágiles. Ciertos países (por ejemplo la Argentina neoperonista) han sufrido el efecto de desregulaciones salvajes al precio de inmensos sufrimientos pero sin desmoronarse. Sin duda, bastaría mucho menos para que se desgarrara un país como Francia, pues no podría replegarse a la línea de defensa de la forma más antigua de protección” (Castel, 1997:443). Pocos años después la Argentina pasó por la insurrección de diciembre de 2001. Si bien es discutible que el desencadenante de esa crisis haya sido la reestructuración y privatización de los servicios públicos y, en particular, de la protección social, estos fueron elementos que tuvieron una innegable incidencia en el descontento popular y, de hecho, los gobiernos posteriores se vieron obligados a revisar gran parte de lo realizado hasta entonces.

subintegrada al mercado, fue a su vez la opción ante la escasez de recursos producto del endeudamiento y de la mediocridad de la recaudación (resultado en gran parte de la expansión del empleo no registrado), de la evasión tributaria y de una estructura impositiva de sesgo regresivo. Pero se enunciaba que esos programas serían transitorios: la desregulación debía generar más tarde los empleos para satisfacer las necesidades desde el mercado. La privatización de actividades productivas y servicios estatales, entre los cuales se incluyen los sociales, que destinaba los fondos obtenidos al pago de la deuda externa, implicaría por su parte una mejor asignación de recursos, dada la ineficiencia atribuida a la gestión pública. La focalización y la privatización deberían verse facilitadas por las adhesiones políticas que, se esperaba, necesariamente suscitarían. En un sentido similar, la descentralización agregaría un mejor control de los servicios, dada la mayor proximidad entre los beneficiarios y los administradores que deberían rendir cuentas (*accountability*). Esa proximidad serviría además para cernir la focalización y evitaría de paso que los conflictos desbordasen hacia niveles superiores afectando el clima de seguridad necesario para las inversiones privadas. Se justificaron así los créditos del Banco Mundial para reformar el Estado, generar ingresos de subsistencia y, de paso,

construir el hábitat para las poblaciones marginales objeto de estrategias de desarrollo comunitario.

Sin embargo hubo al cabo efectos no deseados y se debió reformular la orientación que, acorde con el “Consenso de Washington”, ya se venía adoptando desde los años 80. La edición revisada y ampliada al finalizar el milenio -“el Consenso de Washington con rostro humano”- señalaba ahora que las políticas económicas en el Tercer Mundo no podían prescindir de una institucionalización de la protección social que apuntara a “luchar contra la pobreza” en forma permanente (Guillén Romo, 2008:52). Como la inversión privada no había resuelto las necesidades sociales, se concedió la posibilidad de eventualmente aplicar un universalismo básico: “...conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país” (Molina, 2006:vii). Pero, al mismo tiempo que se reconocía la imposibilidad de prescindir completamente del Estado en la materia, se siguió enfatizando en la centralidad del recurso al “capital social” comunitario como forma de movilizar la participación democrática de los excluidos y, sobre todo, de reducir los gastos. En rigor el Banco Mundial venía promoviendo el desarrollo comunitario en el Tercer Mundo desde varias décadas atrás -por lo menos desde 1968 cuando Robert McNamara

se hizo cargo de su presidencia- pero recién al terminar el siglo logrará diseñar cabalmente, mediante programas de transferencias condicionadas de ingresos, la plataforma susceptible de aplicar esa estrategia desde las administraciones nacionales articuladas con la gestión local. El Estado debería finalmente involucrarse más de lo que el proyecto neoliberal encontraba originalmente deseable, ya sea por vía del universalismo básico o de su función promotora de las potencialidades del capital social comunitario, pero no tanto como para renunciar completamente a la premisa de la subsidiariedad.

En la Argentina el modelo neoliberal colapsó al comenzar el siglo y el posterior desprestigio que le produjo la crisis financiera mundial de 2008 apuntaló su caída. Pero, aún si procediendo a importantes reconsideraciones, la gestión posneoliberal salvaguardó la centralidad del principio de la participación del ciudadano en la satisfacción de las necesidades colectivas, manteniendo las políticas de asistencia a la producción para autoconsumo. Con las reformas neoliberales se había modificado la concepción de la gestión de los servicios sociales marcándose así el terreno para las nuevas alternativas. La focalización, la descentralización y la desestatización instalaron un estilo que en el fondo se mantuvo en el tiempo y cuyas consecuencias aún resul-

tan ambiguas, ya que si por un lado ponen en cuestión muchos principios igualitarios, también dejan lugar para un discurso democratizador a través del cual se instala el dilema entre el reclamo y el participacionismo. Una de las consecuencias más duraderas de este proceso tiene que ver con la modificación del terreno donde participan -y eventualmente se enfrentan- los jugadores, porque no sólo se reformularon los lineamientos generales de las distintas áreas sociales sino que también se replantearon, junto con la deslocalización de las competencias hacia la comunidad, los espacios territoriales en donde se gestionan las políticas. Se fortalecieron de ese modo nuevos actores que enfatizan los territorios provinciales y, sobre todo, municipales dejando abierta una serie de cuestiones no sólo referidas a sus efectos geográficos sino también a la incidencia de este “reescalamiento” en las formas de resolver el mencionado dilema entre el reclamo y la participación.

Tenemos por lo tanto dos series de cuestiones vinculadas pero que analizaremos separadamente: por un lado, las flexibilidades y rigideces que presentaron las instituciones del sistema de gestión social durante la fase de transición hacia la nueva orientación y, por otro lado, los efectos que ésta tiene en la organización y hasta en la construcción física del territorio, soporte de una nueva socia-

bilidad política potencialmente enfrentada a aquellas mismas instituciones.

3. Los impactos diferenciales de las reformas neoliberales

Las reformas introducidas tuvieron impactos diferentes en los distintos sectores del Gasto Social (Educación, Salud, Previsión Social y Vivienda), lo que se explica por las historias particulares de cada uno de ellos. Fue en Salud y sobre todo en Educación -sector éste originalmente más vinculado a la construcción del Estado Nación que al Estado de Bienestar- donde el Estado tuvo participación más temprana, llegando a ser el principal prestador de esos servicios concebidos como de alcance universal. Más allá de la importancia que alcanzaron los Patronatos de Beneficencia en la gestión de hospicios y nosocomios públicos y las mutuales de inmigrantes o las tradicionales instituciones religiosas en el socorro social, el Estado fue progresivamente avanzando, ya desde finales del siglo XIX, en la creación y administración de los hospitales y más aún en los establecimientos educativos. Diferente fue la situación en Previsión Social y Vivienda. Si bien hubo algunos episodios anecdóticos de construcción de viviendas a principios del siglo XX, el Estado sólo

se limitó durante mucho tiempo a regular el mercado de alquileres (Lecuona, 1992) y recién a mediados de ese siglo inició una promoción del crédito hipotecario y, en mucha menor medida, la producción directa de viviendas cedidas en propiedad individual (Gaggero y Garro, 1996). La misma inexistencia de un sector locativo social señala que la oferta pública no tenía las pretensiones de universalidad que tuvo en educación y salud. Esto, como veremos, se repite aunque de otra forma, en la evolución reciente.

También fue menor el desarrollo en la Previsión Social, término tradicionalmente utilizado en la Argentina para referirse al sistema jubilatorio ya que, en rigor, fue su componente casi exclusivo. Pero deberían incluirse allí también otros derechos ligados con los aportes del trabajador y a ciertos impuestos patronales: retiro por invalidez, indemnizaciones por accidentes, asignaciones familiares y seguro de desempleo. Existe además una prestación médica supeditada a estos aportes, la de las Obras Sociales, pero que, por una cuestión institucional propia del país, no forma parte del sector propio de la seguridad social sino que ha quedado incluida en el sector de Salud. La centralidad del sistema jubilatorio se debe a que fue el primer componente en aparecer y es la retribución más importante entre las del sector.

Las asignaciones familiares ocuparon un lugar marginal⁵, mientras que las indemnizaciones por accidentes de trabajo durante mucho tiempo se resolvieron en términos estrictamente judiciales y el seguro de desocupación es reciente y de escaso alcance. Vivienda y Previsión Social son pues las patas atrofiadas de aquel incabado Estado de Bienestar, aun cuando el sistema jubilatorio -más allá de sus penosas vicisitudes- logró constituirse en un régimen público obligatorio desde mediados del siglo XX y compartió rasgos de universalidad con la salud y la educación. Pero así como es posible distinguir diferentes grados de desarrollo en las distintas entidades de la Previsión, tampoco el principalismo estatal y la universalidad son similares en cuanto a su alcance entre la Salud y la Educación.

3.1 El viejo núcleo duro de las políticas sociales: Educación y Salud

En la instrucción elemental la obligatoriedad se relaciona con la famosa ley 1.420 del año 1884 que respondía a las aspiraciones modernizadoras del nuevo Estado Nación y que debía, además,

enfrentar el problema de una inmigración masiva que era necesario asimilar. El analfabetismo alcanzaba en esa época el 75% y la inmigración europea, mayormente iletrada, no ayudaba a reducirlo mientras en cambio contribuía a inquietar ideológicamente a la oligarquía nacional. El Estado toleró que los colegios religiosos siguieran instruyendo a las elites, pero procuró que la mayoría de los establecimientos primarios y medios y la totalidad de los de nivel superior quedaran en sus manos. En 1905 la "Ley Láinez", vigente hasta 1970, habilitó a la Nación, que hasta ese momento sólo tenía establecimientos propios en los territorios no provincializados, a ofrecer enseñanza en los estados provinciales, produciendo una torcedura al federalismo y simultáneamente la preponderancia de las escuelas nacionales en las provincias más pobres. Se abriría así una brecha legal para las futuras descentralizaciones. En realidad aquella ley puso de manifiesto que la universalidad, pasadas varias décadas desde la sanción de las leyes provinciales, era todavía una aspiración para más de la mitad de la población en edad escolar.

⁵ Las asignaciones familiares conocieron un largo proceso de deterioro con anterioridad a la década de los '90: de haber representado más del 15 % del gasto público social antes del golpe del '76, apenas llegó a superar el 5 % a fines de los '80 (Chebez, 1992). Las Cajas de subsidios que administraban la recaudación del sector privado fueron subsumidas en los 90 al Sistema Único de Seguridad Social, lo que permitió utilizar sus recursos para sostener otros gastos del área. En 1996 varias asignaciones se redujeron y otras se eliminaron y su incidencia en el salario pasó a ser todavía más marginal. Durante la posconvertibilidad comenzó una recuperación de las asignaciones contributivas que sobrevivieron que, aunque casi cuatuplicándose desde 2004 en pesos constantes, no alcanzan todavía niveles demasiado significativos.

Setenta y cinco años más tarde, el Censo de 1980 registraba que todavía el 5 % de la población de más de 14 años nunca había asistido a la escuela. Así y todo la educación elemental fue el servicio público más universal de la Argentina.

Luego de la crisis mundial de la deuda de 1980, el Banco Mundial recomendó focalizar esfuerzos en los países pobres: recuperar los costos "en educación superior y reasignar el gasto (...) a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales", o sea la instrucción primaria (Banco Mundial, 1987:2). Se exhortaba también a la "descentralización de la administración [y al] fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades" (Id.Ib). Se consideraba ventajoso llevar la descentralización hasta la comunidad misma y si fuese posible hasta el establecimiento, lo que "permite la movilización de más recursos locales para la educación". Estas recomendaciones fueron confirmadas (Banco Mundial, 1991 y 1992), retomadas por otros organismos internacionales (CEPAL-

UNESCO:1992) y desarrolladas por el sector empresarial para ser aplicadas en la Argentina (Cámpora y otros, 1996; FIEL, 2000). Pero como se advertía, "las medidas sugeridas no serán fáciles de aplicar, al menos en algunos países" (Id.:5) y, en efecto, en la Argentina no se pudieron llevar esas indicaciones hasta el final. De todas maneras, la difusión de la enseñanza privada, crecientemente subsidiada por el Estado desde fines de los años 50⁶, así como las tensiones producidas por la vieja ley Láinez, abonaron el terreno para que se comenzara el recorrido.

En 1992 todos los establecimientos de nivel secundario y dos años después los del terciario pasaron a las provincias, completando lo comenzado ya en 1978 con las escuelas primarias. Como se ve la transferencia tenía antecedentes, incluso otros más lejanos, pero la escala de las operaciones de 1992 fue mucho mayor ya que además se extendieron los años de obligatoriedad y se modificó la estructura curricular⁷. Las dificultades de las provincias para asumir ese proceso dieron lugar a

⁶ Con la "Revolución Libertadora" de 1955 los establecimientos privados se fueron multiplicando. En 1957 se crearon las cinco primeras universidades y un instituto universitario privados; hoy existen 46 y 12 respectivamente. Desde entonces también se promovió la enseñanza privada en los otros niveles. A fines de los '50 uno de cada diez alumnos de nivel primario -entonces de 7 años de duración- asistía a un establecimiento privado, mientras que al terminar el siglo, el sector privado ya daba cuenta de casi la cuarta parte de la matrícula de instrucción obligatoria.

⁷ Hubo con anterioridad otras dos efímeras reformas curriculares. En 1916 se creó una Escuela Intermedia ("reforma Saavedra Lamas"), intercalada entre una Primaria más breve y la Secundaria que sería derogada apenas un año después. Reaparecería en 1970 ("reforma Astigueta"), pero sólo empezó a aplicarse en la provincia de Buenos Aires y desapareció tres años más tarde.

una fragmentación que entornó algunas (pocas) puertas a experiencias de desregulación que la crisis del 2001 se encargaría de cerrar en la mayoría de los casos (Grupo Sophia, 1999; Vázquez, 2003). A pesar del apoyo del Banco, la reforma no se completó como estaba previsto en el año 2000 y para entonces sólo Buenos Aires y Córdoba lo habían logrado, mientras Ciudad de Buenos Aires y Río Negro mantenían la antigua estructura. La mayoría de las provincias lo lograría de tres a cinco años después, terminando algunas con ambas estructuras y con distintas organización y localización de ciclos, introduciendo una gran heterogeneidad geográfica y situaciones institucionales diversas incluso al interior de las mismas provincias. Finalmente en 2007, ya debilitados los lazos con los organismos internacionales, las provincias volvieron a la antigua estructura aunque extendiendo la obligatoriedad a 13 años. La descentralización finalmente se realizó, al menos hasta el nivel provincial, pero la Nación tuvo que destinar recursos por el 6 % de su presupuesto.

En el caso de la Salud, la presencia estatal nunca alcanzó niveles comparables y la permeabilidad a las reformas fue algo mayor. Junto al hospital público⁸, existen un sector privado y otro

llamado de Obras Sociales —de afiliación obligatoria desde 1970 para los asalariados— dependiente de los sindicatos y, en el caso de los empleados públicos no nacionales, de los gobiernos provinciales. Durante las épocas de mayor asalariamiento formal, este sistema alcanzó con coberturas variables a más de dos tercios de la población. Así, se combina la universalidad del hospital estatal con la modalidad corporativa del seguro social que funciona generalmente subcontratando prestadores privados. Como la universalidad del sector estatal garantizaba la gratuidad desde fines del siglo XIX, recayó en él la atención de los indigentes, aunque atiende también emergencias, es escuela de medicina y único oferente en muchos lugares. El mismo se revigorizó con los primeros gobiernos peronistas y sólo por su posterior debilitamiento presupuestario y el desarrollo de las otras modalidades, junto al impacto de la desocupación y la informalización laboral, se convirtió cada vez más en “asistencial”. Un sesgo promovido por la focalización de los ‘90 y la descentralización que fomentó al mismo tiempo el autofinanciamiento parcial del hospital público.

Las prescripciones, menos extremas que en educación, igualmente retomaban el financiamiento privado y la focalización (Banco

⁸ Hasta la década de 1980 los hospitales públicos se repartían entre las administraciones nacional, provinciales e incluso en ocasiones municipales. La posterior transferencia a las provincias hizo desaparecer al hospital nacional quedando en la actualidad bajo su órbita sólo parcialmente un establecimiento pediátrico de alta complejidad e, indirectamente, los hospitales universitarios.

Mundial, 1993), inspirando una serie de programas del Banco para controlar, desregularizar y descentralizar el sistema y para privatizar servicios e introducir prestaciones mínimas (el Programa Médico Obligatorio) en las Obras Sociales, (OPS/OMS, 1998). Las líneas adoptadas anteceden en realidad a la última década del siglo. El “polimorfismo” del sistema produjo superposiciones y sesgos que merecieron intentos de reforma desde antes de los ‘90 (Katz y col., 1993). Ya en 1974 se propuso un sistema único, resistido por sindicatos y corporaciones médicas. Se insistió diez años después, pero por las mismas razones el ensayo terminó en el actual Seguro Nacional de Salud que sólo reserva al Ministerio de Salud la autoridad del sistema sin modificarlo sustancialmente. Las reformas de los ‘90 tampoco introdujeron cambios estructurales y aunque desde el Banco se orientaron nuevos modelos de gestión (Banco Mundial, 1990), que también retomaban iniciativas de años anteriores, el sistema continuó fragmentado, tanto más que se abrió la posibilidad a las empresas privadas de salud (“prepagas”) de acceder a los afiliados de mayores recursos de las Obras Sociales mediante la diferenciación del aporte (Belmartino, 2004). Además el Banco financió la transferencia de treinta establecimientos nacionales a las provincias; proceso que había comenza-

do años antes y que se completó en 1992 dando lugar, en algunos casos, a traspasos posteriores hacia los municipios. Esto, a su vez, estimuló el Programa de Hospitales de Autogestión que introdujo la arancelización. De modo que a la mayor fragmentación de las obras sociales con la diferenciación de la atención por sobre el Programa Médico Obligatorio, se agregó el hospital público descentralizado con autofinanciación para que sólo se haga completamente cargo de la población indigente. Así logró sobrevivir de alguna manera el principio de universalidad aunque acotado a una expresión cada vez más “básica”, en un sector donde sin embargo, producto de su propia fragmentación corporativa, nunca alcanzó un grado semejante al que tuvo en la Educación.

3.2 Los sectores embrionarios: previsión social y vivienda

La fragilidad era mucho mayor en Previsión Social y aún más en Vivienda y las reformas encontrarían allí un campo fértil. Además, un curioso destino entrelaza a estos sectores, tal vez porque mientras la Educación y la Salud pública están financiadas por rentas generales, la Previsión Social y la Vivienda lo hacían comúnmente con impuestos al salario. Aquí fue donde se produjeron las reformas más radicales y las evoluciones más paradójicas, debido quizás a una menor consolidación

histórica y a la necesidad de solucionar situaciones que se hicieron insostenibles. Pero los resultados tampoco fueron siempre definitivos ya que el sistema jubilatorio, el instituto más consolidado de estas áreas, logró finalmente revertir la privatización de 1994. Por entonces el sistema había entrado en un colapso terminal (Feldman, Isuani y Golbert, 1988; Lo Vuolo y Barbeito, 1993). Un déficit crónico -producto tanto de la evasión y el fraude como del desfinanciamiento a que fue sometido por diversas gestiones- que a partir de la crisis de 1989 se cubrió con fuentes no propias, generó tensiones que terminaron estallando bajo el corset de la deuda pública. Las condiciones estaban dadas para la privatización que buscó con ello generar un mercado de capitales (Banco Mundial, 1994)⁹. A pesar de todo, trece provincias, 28 municipios y algunas profesiones mantuvieron sus Cajas y regímenes especiales y la nueva ley contempló un modelo mixto que dejaba la posibilidad a los aportantes de permanecer en el sistema público aunque sin poder volver a él si se optaba por una administradora privada. Entre la manipulación de la información y de las afiliaciones, la mayoría de los trabajadores se volcaron al régimen privado. Las erogaciones de quienes estaban jubilados debieron entonces

afrontarse mayormente con recursos del Tesoro, las privatizaciones y la deuda, generando un déficit fiscal aún mayor. Además, el deterioro del empleo y de los ingresos, junto con los altos costos de las administradoras, obligó al Estado a hacerse cargo de quienes, habiendo optado por ellas, no alcanzaban el ingreso mínimo legal. La capitalización fue derogada con la crisis mundial de 2008, cuando las cuentas de los aportantes estaban amenazadas de licuación y se transfirieron sus fondos al sistema nacional.

El rescate de la jubilación estatal revalorizó la gestión pública y mostró que no sólo las más antiguas instituciones resistieron mejor el embate neoliberal, sino que hasta se podían recuperar aquellas que parecían definitivamente perdidas (Beccaria y Danani; 2009). Claro que no se podía recuperar lo que nunca se tuvo, como el seguro contra el desempleo, la institución tal vez más típica de los Estados de Bienestar. La Argentina casi no cuenta con este pilar ya que su primera aplicación es de fines de 1982, en plena *debacle* de la última dictadura y duró apenas seis meses (Bour y Susmel, 1999). Otro decreto lo devolvió en 1985 rigiendo hasta 1990 con pocos beneficiarios. Sólo en la crisis de 1989 alcanzó cierta magnitud (Chébez y Salvia, 2001). En 1991

⁹ En América latina acompañaron a la Argentina en la privatización del sistema otros once países, la mayoría de ellos con modelos sustitutivos, algunos mixtos -como en nuestro caso- y otros pocos paralelos. El Brasil también realizó reformas pero sin introducir la gestión privada.

se lo reemplazó por el régimen actualmente vigente que se financia con el aporte patronal del sector privado del 1,5% de la masa salarial que se sustrajo de las asignaciones familiares. Pero las condiciones de acceso son tan restrictivas que su cobertura, de montos y lapsos muy reducidos, apenas alcanza al 5% de los desocupados. Por eso se recurrió a programas de asistencia a los pobres en general. Si bien esto no corresponde a la Previsión Social se lo vincula por la incapacidad del mercado laboral de desempeñarse bajo relaciones formales que den acceso al seguro de desempleo. Hasta los años 80 las políticas asistenciales se limitaban a sostener algunos asilos y a otorgar pensiones no contributivas desde los distintos niveles territoriales del país. Pero a partir de entonces aparecieron los primeros programas alimentarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aplicados desde los municipios. Se introducía así un nuevo estilo que involucraría en la gestión asistencial a los poderes locales y más tarde, en otros programas, al Ministerio de Trabajo, progresivamente abocado a “luchar contra la pobreza” entre quienes no tenían empleo. Fueron asomando de ese modo las primeras transferencias monetarias con contraprestaciones de los beneficiarios en trabajo comunitario. La descentralización municipal, la delegación de funciones a las ONGs y la focalización hacia

dicho sector de la población se enhebraron a partir de entonces con la construcción de obra pública local y de viviendas populares.

Estos programas fueron sucediéndose en una serie cuya enumeración detallada sería tediosa pero que va desde el primero de los provinciales con mayor trascendencia, el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense a comienzos de los '90, hasta los últimos nacionales como el Programa de Mejoramiento Barrial (Promeba). Luego sobrevendrían otros, como los Planes Trabajar, el Programa Jefes y Jefas de Hogar, el Manos a la Obra o el Argentina Trabaja, dando continuidad a la mencionada estrategia, aun excediendo entre los dos últimos los objetivos originalmente vinculados sólo al desarrollo urbano y la vivienda y a la respuesta inmediata al desempleo. Con la crisis de 2001 y la retirada neoliberal, sus perfiles se fueron haciendo más amplios y participativos: los Consejos Consultivos Municipales del Programa Jefes y Jefas reemplazaron a las Unidades Ejecutoras del Banco Mundial de los Programas Trabajar, y más tarde se impulsarían cooperativas de trabajo extendiendo su objetivo a promover un “sector social” de la economía. La recuperación del empleo desde 2003 permitió que el Programa Jefes y Jefas -salida de emergencia a la crisis de 2001

que sextuplicó a los beneficiarios de los anteriores Programas Trabajar- fuera reemplazado en 2005 por un Plan de Capacitación y Empleo, mientras que a las madres solas y sin educación se las derivaba a un Plan Familias que remontaba a un Programa de Atención a Grupos Vulnerables de mediados de los '90 inscripto en la línea de los "programas de transferencia condicionada" del Banco Mundial. La ampliación del perfil asistencial se consolidó con la posterior asignación llamada Universal por Hijo para todas las familias que no recibieran salario familiar (desocupados que no gozaran de otros beneficios, trabajadores informales y temporarios registrados.). Los recursos para ello provinieron justamente del fondo de garantía de las jubilaciones constituido con los aportes al antiguo sistema privado. Con esta asignación, que al finalizar el año 2010 alcanzaba a cerca de 3,5 millones de menores, y con el incremento de la cobertura jubilatoria a casi el 90 % de los ancianos mediante una moratoria a quienes no habían completado sus aportes -e incluso, gracias a la jubilación a las amas de casa y hasta a quienes no pudieron certificar ninguna actividad remunerada-, la fusión entre Previsión y Asistencia quedaba sellada.

El Programa Jefes y Jefas de Hogar, independientemente del escaso monto del subsidio o del clientelismo al que eventualmente dejó lugar, permitió experiencias

interesantes con las organizaciones de desocupados que ya habían surgido. Su estilo más participativo y su modalidad *workfare*, se reproducirían en los programas posteriores a 2005, enfatizando desde entonces la promoción a microemprendimientos y a cooperativas de trabajo y haciendo de la vivienda popular y la infraestructura local sus ámbitos privilegiados. Hasta los años 70 la vivienda social apenas había sido objeto de atención: créditos del Banco Hipotecario Nacional entre 1946 y 1959, modestos planes de erradicación de villas miseria en Buenos Aires y algunas regulaciones a los sistemas de ahorro y préstamo, conformaban lo poco hecho al respecto. También hubo algunos programas de la Agencia de Cooperación de EUA de autoconstrucción asistida, inspirados en el desarrollo comunitario impulsado por la Alianza para el Progreso (Yujnovsky, 1988). Pero recién entre 1970 y 1972 se ejecutaría el Plan Viviendas Económicas Argentinas, del Banco Hipotecario, que inauguró la etapa de las grandes operaciones que se mantuvieron durante más de dos décadas y que sirvieron al desarrollo de la construcción industrial. Las unidades adjudicadas, a precio vil por la licuación inflacionaria y destinadas a sectores medios asalariados, se financiarían a partir de 1972 con la institución que alcanzó mayor significación: el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). Éste, cons-

tituido con un impuesto a los empleadores del 2,5% sobre el salario y el 1,5% del faenamiento vacuno, nació apuntando en primer lugar a los habitantes de las villas miseria que no calificaban en el BHN pero tenían ingresos regulares. El Fondo, que crecería al recuperarse los montos invertidos, debía ser el instrumento que resolviera el déficit habitacional. En 1976 la dictadura le dio impulso al aumentar el impuesto al 5%, al agregarle el 20% del aporte jubilatorio de los autónomos (comenzando el entrelazamiento entre las áreas previsional y de vivienda) y al centralizar la operatoria en la Secretaría Nacional de la Vivienda. A pesar de eso, comenzaría su languidecimiento y esa gestión, con menos de 100 mil viviendas, apenas alcanzó la mitad de las unidades construidas por el breve gobierno anterior. El primer gobierno posdictadura relanzó entonces el Banco Hipotecario Nacional, pero al no captar depósitos ni recuperar sus créditos, el Banco Central dejó de financiarlo. En 1997 pasó a ser una sociedad mixta donde el Estado poseía casi la mitad de las acciones y los socios privados, con votos que valían el triple, controlaron la institución dando lugar a manejos sospechosos. Fue así que en 2006 el Estado aumentó su injerencia y crecieron los créditos financiados, nuevamente, por el sistema previsional. Pero el Banco ya no sería el instrumento de acceso a la vivienda para los

sectores medios asalariados como lo fue en la lejana posguerra.

Por su parte el FONAVI no se recuperó de su crisis, aunque intentó mantener el ritmo de construcción entregando unidades con terminación a cargo de los adjudicatarios. A partir de la Convertibilidad, que hizo surgir un mercado hipotecario privado que absorbió su demanda más solvente y cumplidora, pasó por transformaciones drásticas: vaciamiento financiero, descentralización administrativa, injerencia de nuevos actores (ONGs, cooperativas) y, con todo ello, adquirió un giro cada vez más focalizador. En 1990 el sector público dejó de hacer sus aportes y al año siguiente el sistema previsional remedió su propia crisis tomándole los aportes privados. Los recursos de reemplazo vinieron del impuesto a los combustibles que en 1992 quedó limitado a un monto mínimo -garantizado por giros de aportes del Tesoro- y a otro máximo -condicionado por las obligaciones con el exterior-. El colapso validó la descentralización a las provincias quedando la Secretaría Nacional de Vivienda como simple fiscalizadora. La descentralización bajaría en ocasiones hasta el nivel municipal y en algunos casos el recupero de los créditos fue mejorando con mecanismos que antes eran inaplicables por la Nación, como la retención a las comunas de la coparticipación provincial.

Finalmente, para darse un marco legal acorde, en 1995 se creó un Sistema Federal con los Institutos Provinciales y el Consejo Nacional de la Vivienda. Pero los recursos siguieron disminuyendo: primero se eliminó el mínimo pactado y se autorizó a que el 50% fuera utilizado para los gastos corrientes de las provincias y más tarde, con la crisis de 2001, esa proporción fue del 100% (Cuenya, 1997; Fidel, 2004), con lo cual el rol fiscalizador de la Secretaría de Vivienda se volvió abstracto. Con la reducción de la cantidad de viviendas producidas a una decena de miles por año, la construcción pasó entonces a depender directamente, desde mediados de la primera década del siglo, de fondos nacionales, al principio con montos no reintegrables y luego con un fideicomiso reembolsable por las provincias con respaldo del Fondo. A través de estos Planes Federales se reactivaron fuertemente las obras y se abrieron programas focalizados a los más bajos ingresos, construyéndose en promedio desde 2003 alrededor de 50 mil unidades anuales; cifra importante, aún insuficiente para reabsorber el déficit.

Los Planes Federales tomaron un estilo más redistribucionista y, hasta cierto punto, también más centralizador ya que si bien los programas se ejecutan localmente, la Nación se encarga de aprobar los proyectos. Pero subsistió lo más importante de la descen-

tralización de los '90, que va bien más allá de la más amplia tipología arquitectónica a lo largo del país y que es la mayor fragmentación de la oferta acorde con las capacidades de pago de la demanda. La autoconstrucción asistida de "soluciones habitacionales" fue el mecanismo para ello. Surgidas en 1992, se trata por lo general de "viviendas básicas" que se distinguen generalmente de las clásicas viviendas "llave en mano" por su edificación parcial (por ejemplo, una sola habitación con "núcleo húmedo") y que se presentan como una apuesta a una progresiva autoconstrucción futura (a lo que también se llama "casa semilla"). Con este tipo de operaciones destinadas a la población de más escasos recursos se movilizaría crecientemente a la comunidad englobando al mismo tiempo a los programas de "ingreso social", puesto que la mano de obra empleada es a menudo la de los mismos beneficiarios. Las "soluciones habitacionales" ya tenían su antecedente en un convenio con el Banco Mundial de 1988 que no llegó a ejecutarse (Catenazzi y Kullock, 1995). Responden a la idea del "*self help housing*" pregonada desde los años '70 por el Banco que otorgaba préstamos al Tercer Mundo destinados a "*sites and services projects*" (Foucher, 1980) o, como se los llamaría luego en Argentina a "proyectos de lotes y servicios", para desarrollar sistemas de autoconstrucción asistida.

El FONAVI, que nunca les había destinado más del 20 % de su producción, después de la salida de la Convertibilidad las incrementó hasta alcanzar alrededor de la mitad y, lo que más nos interesa, mediante la autoconstrucción remunerada y cooperativas creadas *ad hoc*, instituyendo así nuevas formas de gestión donde la comunidad pasó a ser un coprotagonista imprescindible.

4. La emergencia de la ciudad de la Comunidad Asistencial

En los sectores más consolidados, la Educación y la Salud, la descentralización, unida en el segundo caso a una cuota de privatización que ya venía expandiéndose desde fines de los años 60, dejó una impronta en el territorio. La fragmentación entre provincias y hasta al interior de las mismas que introdujo la implementación de la ley Federal de Educación de los 90 (Beker, 1995), revertida con posterioridad por las gestiones de los Kirchner, también se reproduce aunque con modalidades diferentes en la Salud. Pero en ninguno de estos casos la descentralización implicó una fuerte transferencia de responsabilidades hacia la comunidad. Sin duda, al instalarse la asistencia social en los municipios y al abrirse a la participación de las ONGs, las áreas más propicias en estos sectores, como la educación no formal (Baraldo,

2009) y la atención sanitaria primaria, encontraron un margen para cierta descentralización de la gestión apoyándose en soportes tales como los centros de salud y los comedores comunitarios. No obstante, la mayor profesionalización y la menor "focalizabilidad" de la Educación y la Salud -dada su mayor difusión como servicios públicos- hicieron que los ensayos de transferencia a la comunidad no alcanzaran allí los niveles que hoy tienen en la construcción del hábitat popular y en las instancias supletorias de la Previsión como son los programas de ingreso social. En estos últimos sectores se recuperan y reorganizan las formas espontáneas de autoconstrucción de las áreas urbanas marginales al tiempo que se distribuyen ingresos monetarios intentando integrar al proletariado desasalariado en alguna forma -aún en esbozo- de "economía social". Por cierto que la construcción de viviendas e infraestructura deja una huella inmediatamente visible en el paisaje que ayuda a hacer más perceptibles las nuevas modalidades de intervención social, pero lo destacable es que su giro comunitario permite una gestión asistencial *sui generis* que, y esto debe ser subrayado, puede fácilmente articularse con los otros sectores, tal como está ocurriendo hoy en cuestiones que en un Estado de Bienestar clásico atañen a la previsión social.

En definitiva, es la naturaleza misma del proceso de desarrollo

urbano que se verifica en países como el nuestro lo que abre la posibilidad de intervenir en la reproducción cotidiana de la población excedentaria en el mercado de trabajo mediante un sistema que se encuadra en la focalización y racionalización del gasto social. Al haber sido desde siempre la vivienda popular resultado del esfuerzo individual -que tradicionalmente se costeaba por vía del salario y del trabajo directo-, el rol activo de la población en la construcción de la ciudad ya se expresaba desde antes de la difusión de estas políticas. Agotado el periodo de sustitución de importaciones, la novedad residirá en el pasaje de la autoconstrucción y autourbanización espontáneas de los asalariados -que a su vez estaban diferenciados entre la villa miseria y el loteo suburbano según el grado de inserción laboral de sus habitantes-, a su encuadramiento público entre los desocupados estructurales. Justamente, porque nunca existió en toda su expresión como Estado de Bienestar, sólo ahora el

Estado empieza a involucrarse más francamente en el problema del hábitat popular destinando fondos como jamás había ocurrido antes. Pero en rigor lo hace más como promotor de la Comunidad Asistencial de la masa marginal que como garante del "derecho a la ciudad" capitalista. Programas como el Promeba o Argentina Trabaja -para nombrar los más importantes entre los vigentes- impulsan soluciones habitacionales y autourbanización asistida aportando, de paso, mano de obra no establemente asalariada para la construcción de infraestructura urbana¹⁰. El nivel de desarrollo del capitalismo periférico facilita, e incluso impone, un *workfare* que tiene en la vivienda y la obra pública local un soporte fundamental y si bien la construcción del hábitat urbano no es el ámbito exclusivo de la Comunidad Asistencial, es seguramente la que mejor lo expresa por el hecho de que fue allí donde la intervención pública resultó históricamente más débil¹¹.

¹⁰ Muy probablemente una parte significativa de la coparticipación a los municipios, por vía de las provincias, del 30 % de los derechos de exportación de la soja que el gobierno nacional decidió en 2009 en plena disputa sobre la distribución de la renta sojera y que, según el decreto, debe destinarse "a la mejora de infraestructura sanitaria, educativa, de vivienda o vial", terminará financiando operaciones que van en este sentido.

¹¹ La prestación de servicios de infraestructura urbana como agua potable, saneamiento, energía y comunicaciones está vinculada con la construcción de viviendas. Ambos elementos conforman el "hábitat" ya que los servicios de infraestructura son los que introducen las condiciones de urbanización y permiten la construcción de las viviendas "normales". En la Argentina, esa infraestructura tuvo un desarrollo dispar según los servicios y las ciudades, pero en rasgos generales fueron relativamente deficitarios. No obstante el Estado tuvo en ellos siempre un rol, en algunos casos como simple regulador y en otros cediendo la explotación por concesión, pero cuando mantuvo la propiedad prestó generalmente el servicio en forma directa. Esto último ocurrió sobre todo en las grandes ciudades y a veces -tal el caso a menudo del agua potable- la prestación

De hecho, en ninguno de los otros sectores concurren tan claramente los tres ejes de la nueva concepción de las políticas sociales. Con el giro comunitario, los municipios empezaron a jugar un rol activo en los proyectos habitacionales y esa descentralización permitió que dirigentes locales y movimientos sociales, comprometidos con sus particulares estrategias políticas, desplegaran esfuerzos para captar recursos de los planes estatales que, simultáneamente, los transforma en agentes privados de esos mismos programas públicos. De ello se desprende naturalmente una pregunta: ¿Hasta dónde la comunidad pasa de ser objeto a ser sujeto de las políticas sociales –tal como se lo suele presentar- o sirve a una estrategia que supera el horizonte de sus propios intereses? Cuestión que debe formularse no sólo en cuanto el mercado político electoral sino también, y más fundamentalmente, en lo que toca a la estabilización misma del sistema de dominación. A su vez, la nueva modalidad se focaliza en paliar la desocupación y sobre todo en sus manifestaciones más estructurales, como lo hacían los programas que en los 90 invertían en desarrollo urbano con mano de

obra desempleada, tales el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y los Planes Trabajar o, más tarde, los proyectos del Plan Jefes y Jefas que contemplaban la construcción y refacción de viviendas e infraestructura. En las soluciones habitacionales del FONAVI, de los Fondos Provinciales para la Vivienda que se fueron creando en base a impuestos inmobiliarios y de algunos programas con fondos externos o de recursos generales, se encuentra una preocupación similar. Los Promeba (ex Programa 17) financiados en un 60% por el Banco Interamericano de Desarrollo desde la década de los 90, con una operatoria que se repite en varios países de América Latina, y los programas de Emergencia Habitacional, Federal de Solidaridad Habitacional, de Inversión Social y Argentina Trabaja, creados durante la posconvertibilidad, proceden de igual manera. Y lo mismo ocurre con los programas de “autogestión habitacional” de la Ciudad de Buenos Aires o los impulsados por las Comisiones Municipales o Institutos de Vivienda (vg. Rosario, Buenos Aires, Chaco, Neuquén, etc.)

La nueva orientación comunita-

pública puede remontarse hasta fines del siglo XIX apoyada en las mismas consideraciones higienistas que justificaron el desarrollo del hospital público. Durante la última década del siglo XX esos servicios se privatizaron, aunque el Estado siguió subsidiando las tarifas. De cualquier forma es significativo que, al modificarse los criterios neoliberales dominantes, el servicio tradicionalmente más vinculado a la gestión pública –el del agua potable- haya regresado en muchas ciudades a manos estatales, yendo así en el sentido ya observado de que a mayor presencia histórica del Estado en un área determinada, menor es la probabilidad de verla abandonada a la gestión privada.

ria satisface finalmente a un amplio abanico de interesados: los que no pueden sustraerse de la intervención pública para resolver su problema habitacional, los que intermedian en esa relación, los mentores de la descentralización y la participación popular y los que entienden que el Estado sólo debe tener un rol subsidiario y facilitador. En la intersección entre la ciudad y el excedente demográfico del capitalismo prospera así un diversificado elenco de agentes que van desde las iglesias hasta los partidos políticos, pasando por las asociaciones profesionales, las universidades, las ONG y hasta las empresas con *label* de “responsabilidad social”. Naturalmente, ante la amplitud de perspectivas e intereses que concurren a sostener esta estrategia es esperable que surjan contradicciones. Sin embargo, la territorialización que implica este abordaje de la problemática social puede tener consecuencias muy distintas a las que se manifiestan en otros temas políticos. Así, por ejemplo, en las cuestiones ambientales, aun locales, los conflictos tienen resonancias globales perceptibles en un espectro social más amplio que las reivindicaciones de clase y, en cierta forma, lo mismo sucede con las cuestiones de género que alcanzan más inmediatamente una legitimación universal. Esto hace muy

probable que las luchas vinculadas con la marginalidad queden encerradas en los ámbitos locales y en las discusiones de cada caso particular, evitando hasta donde sea posible que desborden en un cuestionamiento global sobre el rol del Estado en la redistribución de la riqueza y la generalización de los derechos. Quizá también por eso, y no sólo por la necesidad de desbaratar los clientelismos municipales, aparece a veces entre los dirigentes de las organizaciones de desocupados la voluntad de negociar directamente con el gobierno nacional antes que con las administraciones locales. Bien podría estar jugando allí la sospecha de que, bajo el paraguas de la economía social, las luchas terminen disolviéndose en un participacionismo municipal abocado a atender la supervivencia cotidiana que al fin y al cabo no tenga nada que discutir en un plano estructural más allá del reclamo por los recursos para satisfacer las necesidades más elementales. Una perspectiva tanto más inquietante que bien podría concurrir a realizar a la larga los objetivos neoliberales que no alcanzaron a concretarse en las áreas más resistentes del viejo Estado de Bienestar. Son los riesgos o las ventajas, según desde donde se lo mire, de la territorialización que supone la Comunidad Asistencial¹².

¹² Es interesante detenerse en las acciones de las organizaciones de desocupados que pueden ser interpretadas como un intento de no caer en un encapsulamiento territorial comunitario que las aparte de su condición originaria de clase. Así fue posible observar como, en algunos casos,

La aparición de lo "territorial" en el vocabulario político argentino data de los años 80 y prácticamente coincide con la inauguración de este giro de las políticas sociales. En el lenguaje militante el "territorio" aparecía entonces vinculado con las "luchas por la tierra" mediante ocupaciones de terrenos y organización de asentamientos, reproduciendo un mecanismo que en el resto de América latina se venía produciendo desde, por lo menos, la década anterior. Pero, al mismo tiempo, implicaba la cuestión del control del poder local en el contexto de un replanteo de las luchas que imponía la transformación de la estructura social luego de los años '70¹³. Un replanteo que al cabo iría articulando lo comunitario con lo tutelar pero a veces también con la organización popular susceptible de eventualmente servir a la acumulación política a escalas más amplias. Este movimiento se vinculaba originalmente sobre todo con el peronismo bonaerense que, luego de la llegada de Antonio Cafiero a la gobernación en 1988, se abocó a ordenar los nuevos asentamientos y a producir tierra para "urbanizaciones de interés social". La

tierra, y en general el hábitat popular urbano, permitió a esa militancia, desligada del movimiento obrero a causa de la desindustrialización, generar un espacio de desarrollo mediante la estrategia de "bajar al territorio". Las dirigencias locales establecerían entonces mecanismos de acumulación política instalados en el comunitarismo, una forma de organización social finalmente propuesta tanto por los organismos internacionales de crédito como por los encomiásticos de la "participación en la construcción autónoma de poder popular" que, en el contexto de las transformaciones de la estructura socioeconómica argentina, empezó a hacer camino.

Conclusión

En la valorización política del "territorio" -de escala eminentemente local- se cristaliza la transición desde el Estado de Bienestar trunco que con sus limitaciones supo construir la Argentina, al de la Comunidad Asis-tencial en progresivo desarrollo. Un pasaje del cual es difícil prever todas las consecuencias al anidar allí una ambivalencia irreductible. Desde

presionaban a las empresas locales para la contratación de mano de obra, apoyaban activamente a la recuperación de fábricas por sus obreros e incluso intervenían en la negociación local de condiciones salariales (Dinerstein et al., 2008).

¹³ Es muy sugerente recordar al respecto los ensayos comunitaristas y "territoriales" de la dictadura militar de 1966 como alternativa al avance ideológico y político del movimiento obrero y la evaluación que merecían de un sociólogo peronista: "La experiencia comunitarista de Onganía, nueva forma de representación e integración, con características sectoriales y localistas, no va adelante porque la politización de las masas y la integración monopólica cierran todas las puertas al juego político municipal" (Carri, 1973: 282).

una visión autonomista la comunidad llevaría, mediante la participación directa del pueblo en la gestión pública, a una sociedad más abierta y justa, al enfrentarse a la tecnoestructura al servicio de las elites. Por lo tanto, desde una interpretación extrema, este comunitarismo podría comportar riesgos de enajenación a la soberanía del Estado. Por esa razón el liberalismo en principio se le opone prefiriendo una relación directa entre el Estado y el individuo, donde las instituciones del primero garanticen que el segundo se conforme a las reglas del sistema; no casualmente la propuesta de una renta básica universal es en su origen de Milton Friedman. Pero a su vez la burocracia que necesariamente supone la administración del Estado implica, a más de gastos siempre indeseables para la burguesía, un aparato de poder que también puede ser conquistado por quienes intenten cuestionar los intereses hegemónicos. Finalmente un comunitarismo debidamente encuadrado -como un renovado corporativismo- podría ser, por paradójico que parezca, lo que más se acerque a aquella relación lo menos mediada posible entre Estado e individuo. Una serie de comunidades locales que autoadministren sus necesidades explotando su propio capital social mientras son coordinadas por los programas ("puntuales y concretos") de una burocracia estatal mínima, sería tal vez la versión

más realista y menos arriesgada de una política social liberal. Opción que sin duda daría lugar a una urbanización dualista pero siempre mejor integrada que la que produjo el claudicante Estado de Bienestar argentino, permitiendo formas de control estatal hasta ahora ausentes en la ciudad marginal. Un aparato central que apoye la organización comunitaria para asegurar la reproducción de las masas puede efectivamente dar lugar a un paisaje urbano físico y socialmente más integrado y, fundamentalmente, dejaría abierta la posibilidad de introducir a futuro iniciativas que logren por fin desestatizar los servicios sociales profesionales y burocratizados que resistieron a la embestida neoliberal de fines del siglo XX. El desarrollo urbano se podría transformar así en la piedra angular indispensable a la gobernabilidad de una sociedad de clases, necesariamente desigual pero legitimada por la participación del esfuerzo individual en la satisfacción de las necesidades colectivas de cada grupo social.

Lo comunitario, como todo espacio político, puede en consecuencia ser tanto un vector de movilización popular para recuperar derechos, como una estrategia de gobernancia burguesa; tanto el escenario de una pugna entre intereses estructuralmente opuestos, como el lugar de una "democracia colaborativa" que endose al esfuerzo de los ciudadanos organizados desde el Estado la tarea

de resolver las necesidades sociales. Pero, sea como fuese, difícilmente podría consistir para nadie en la única apuesta en ese juego ya que inevitablemente tiene sus propios límites, algunos bastante evidentes. Por un lado, al haberse ampliado el espacio económico en escalas absolutamente alejadas de lo local, resulta muy improbable que las comunidades puedan ser del todo viables con sus propios y exclusivos recursos, y muchísimo menos aún que puedan discutir la hegemonía económica de la sociedad. Por otro lado, si el Estado busca asegurar una mínima cohesión social deberá necesariamente intervenir donde no alcance con la inevitablemente aleatoria sociabilidad comunitaria y de allí el ahora pregonado universalismo básico. Es por lo tanto imposible que la Comunidad Asistencial logre por sí sola ser más eficaz de lo que fue el Estado de Bienestar en la provisión de bienes públicos y,

desde otro ángulo, parece más discutible aún que pueda ser el vehículo privilegiado de alguna transformación estructural de la sociedad. En cambio resulta bastante más plausible que, tal como se deduce de las políticas de "buen gobierno" pregonadas por los organismos financieros internacionales, pueda tratarse de la carta de triunfo que las estrategias de dominación del capital echaron en el tapete urbano en su fase de desarrollo actual. Una carta que, tal como viene ocurriendo en otros lugares de América latina, ahora también está en juego en las ciudades argentinas disputando una cuestión que va más allá del desarrollo del espacio urbano o de la subsistencia de las masas desalarizadas, en la medida en que atañe a la reproducción del sistema en general y al rol del Estado como instancia última de poder y, eventualmente, de transformación social.

Bibliografía

- Banco Mundial (1987): *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*, The World Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (1990): *Proyecto de salud y análisis de los sectores*, The World Bank, Buenos Aires.
- Banco Mundial (1991): *Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación*, Serie de Estudios sobre países, The World Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (1992): *Cómo mejorar la calidad de la enseñanza en los países en vías de desarrollo*, The World Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (1993): *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud*, The World Bank, Washington DC.

- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis*, The World Bank, Washington DC.
- Baraldo, Natalia (2009): "Movimientos sociales y educación en Argentina: una aproximación a los estudios recientes", *EccoS Revista Científica*, vol. II, N° 1, Universidade Nove de Julho, Sao Paulo, pp 77-93.
- Beccaria, Alejandra y Claudia Danani (2009): "El proceso de reforma previsional argentina 2003-2008: Instituciones y sentidos" en X Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, San Fernando del Valle de Catamarca, <http://www.produccion.fsoc.uba.ar/aepa/xjornadas/pdf/50.pdf>
- Beker, Nelly (1997): "La nueva estructura en las provincias: un modelo al que le faltan piezas", *El Relámpago*, Cuaderno temático N° 1, Foro para una Pedagogía Latinoamericana, Buenos Aires, pp.53-68.
- Belmartino, Susana (2004): "La seguridad social médica y la evolución de su organización" en Robert Boyer y Julio Neffa: *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, CEIL-PIETTE/Miño y Dávila, Buenos Aires, pp. 221-258.
- Bour, Juan y Noria Susmel (1999): "Otros programas y políticas sociales" en VVAA: *La distribución del ingreso en Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- Cámpora, Camila, Gloria Gándara y Constanza Ortiz (1996): *Hacia una escuela con mayor autonomía*, Fundación Banco de Boston-Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Carri, Roberto (1973): *Poder imperialista y Liberación Nacional. Las luchas del peronismo contra la dependencia*, Impresora Cadasa, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- Catenazzi, Andrea y David Kullock (1995): "Vivienda y bien público: la operatoria FONAVI", *AREA* N° 2, UBA-FADU, Buenos Aires, pp.43-51.
- CEPAL-UNESCO (1992): *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Cerdá, Juan Manuel (2006): "El sector salud en Argentina de los '90. Controversias acerca de las obras sociales sindicales", *Astrolabio* N° 4, Revista virtual del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. <http://www.astrolabio.unc.edu.ar/articulos/bordes/articulos/cerda.php>, consultado el 10 de octubre de 2010.
- Chebez, Victor (1992): "El desarrollo y la crisis final de las asignaciones familiares en el marco de las políticas de ajuste", *Estudios del Trabajo* N° 4, ASET, Buenos Aires, pp. 123-138.
- Chebez, Victor y Agustín Salvia (2001): *Empleo, desocupación y seguro de desempleo en Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento*, ponencia del V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, ASET.

- Cuenya, Beatriz (1997): "Descentralización y política de vivienda en Argentina" en B. Cuenya y A. Falú: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, CEA-CBC-UBA, Buenos Aires, pp. 15-39
- Dinerstein, Ana, Daniel Contartese y Melina Deledicque (2008): "Notas de investigación sobre la innovación organizacional en entidades de trabajadores desocupados en Argentina", **Realidad Económica** N° 234, IADE, Buenos Aires, pp. 50-79.
- Draibe, Sônia M. (1994) "Neoliberalismo y Políticas Sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", *Desarrollo Económico*, vol.34 N°134, IDES, Buenos Aires, pp.181-196.
- Esping-Andersen, Gosta (1993): *Los tres mundos del estado de bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.
- Feldman, Jorge, Aldo Isuani y Laura Golbert (1988): *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, CEAL, Buenos Aires.
- Fidel, Carlos (2004): "Orientación y peculiaridades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90" en B. Cuenya (comp.): *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 75-87.
- FIEL (2000): *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*. FIEL-CEP, Buenos Aires.
- Fleury, Sonia y Carlos Molina (2002): *Modelos de protección social*. BID-INDES, Washington DC.
- Foucher, Michel (1980): "L'habitat du grand nombre dans les villes d'Amérique Latine" , *Hérodote* N° 19, Maspero, París.
- Gaggero, Horacio y Alicia Garro: *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista 1946-1955*, Biblos, Buenos Aires.
- Grupo Sophia (1999): *Experiencias educativas innovadoras*, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires.
- González García, Ginés y Federico Tobar (1999): *Más salud por el mismo dinero*. Isalud, Buenos Aires.
- Guillén Romo, Héctor (2008): "Políticas y estrategias de desarrollo. América Latina y Asia" (1ª. Parte), **Realidad Económica** N° 236, IADE, Buenos Aires, pp. 38-66.
- Isuani, Aldo (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, CEAL, Buenos Aires.
- Isuani, Aldo (1992): "Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas propuestas para viejos problemas", *Desarrollo Económico*, vol.32 N°125, IDES, Buenos Aires, pp. 107-118.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion (1999): *Income gains to the poor from workfare: estimates from Argentina's trabajar program*, The World Bank. Washington DC

- Katz, Jorge y colaboradores (1993): *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*. FCE, Buenos Aires.
- Lecuona, Diego (1992): *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda*, CEDAL, Buenos Aires.
- Lipietz, Alain (1986): "L'industrialisation Dans la périphérie: Déploiement interregional et international du fordisme" en Auriac, Franck y Roger Brunet: *Espace, jeux et enjeux*, Fayard, París, pp. 237-248.
- Lo Vuolo, Rubén y Albert Barbeito (1993): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador*, CIEPP-Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Martí, Joel, Jordi Pascual y Oscar Rebollo (coord.) (2005): *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano: Experiencias y reflexiones*, IEPALA/CIMAS, Madrid.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social*, CLAEH, Montevideo.
- Molina, Carlos Gerardo (ed.) (2006): *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Nogueiras Mascareña, Luis (1996): *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario. Descripción de un modelo*, Narcea, Madrid.
- OPS/OMS (1998): *Transformaciones del sector salud en la Argentina: estructura, proceso y tendencias de la reforma del sector entre 1990 y 1997*, OPS/OMS, Buenos Aires.
- Pialoux, Michel y Bruno Théret (1979): "Etat, classe ouvrière et logement social", *Critiques de l'économie politique*, nouvelle série, N° 9, Maspéro, París.
- Repetto, Fabián (1998): "La pobreza no es eterna: propuestas para enfrentarla" en A. Isuani y D. Filmus (comp.) *La Argentina que viene*, Unicef-Flacso-Norma, Buenos Aires, pp. 263-311.
- Repetto, Fabián y Luciano Andrenacci (2005): "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de la reconstrucción de la política social argentina" en Luciano Andrenacci (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires.
- Rifkin, Jeremy (1996): *El fin del trabajo*. Paidós, Barcelona.
- Torrado, Susana (2004): "Ajuste y cohesión social. Argentina: el modelo para no seguir", *Revista Tareas*, N° 117, mayo-agosto, Centro de Estudios Latinoamericanos, Panamá, pp. 15-24.
- Ugalde, Antonio y Nuria Homedes (2002): "Descentralización del sector salud en América Latina", *Gaceta Sanitaria*, vol.16, N° 1, SESPAS, Barcelona, pp. 18-29
- Vázquez, Silvia (2003): "Para analizar la estrategia de municipalización en el marco de los procesos de descentralización neoliberales" en *Descentralización y Municipalización. El debate del espacio público en la escuela*, SNES-CTERA, Buenos Aires, pp.63-91.

- Vázquez, Silvia y Stella Maldonado (2004): "Consecuencias de la estructura "definida" por la ley Federal de Educación", *Informes y Estudios sobre la situación educativa* N°2, IIPMV-CTERA, Buenos Aires.
- Villarruel, Julio César (1990): "El estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955", en Mario Rapoport (comp.) *Economía e Historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Tesis-Norma, Buenos Aires, pp. 380-446.

Experiencias

De asambleas, cooperativas y ONGs: encuentros y desencuentros de la economía social en el Mercado de Bonpland (barrio de Palermo, Buenos Aires) 1^v

*Pablo Forni **

*Romina Pighin***

El Mercado de Bonpland reconoce como idea de origen el ciclo de movilizaciones y organización popular con epicentro en la crisis de 2001. Heredero directo de la Asamblea de Palermo Viejo, lo integran mayoritariamente organizaciones surgidas en el mismo período así como algunas más antiguas. Comparten el espacio y el proyecto del mercado asambleas populares, cooperativas, ONGs, grupos de pequeños productores beneficiarios de programas sociales y fábricas recuperadas. Su trayectoria como conjunto de organizaciones recorre casi una década e incluye conflictos con autoridades gubernamentales así como a su interior. Tres rasgos salientes de este colectivo son: a) que congrega a las múltiples expresiones de la creciente economía social (seguridad alimentaria, producción agroecológica, autogestión, consumo responsable y comercio justo, lucha contra el trabajo esclavo), b) a diferencia de muchas otras experiencias, perdura y prospera a pesar de la indiferencia u hostilidad del gobierno local, y c) se encuentra localizado, paradójicamente, en una de las zonas de mayor transformación y valorización residencial, comercial y gastronómica de la ciudad de Buenos Aires. Este artículo analiza la trayectoria del mercado desde sus orígenes y, asimismo, describe cada una de las organizaciones de la economía social que congrega.

^v Este artículo se publicará en dos entregas sucesivas de Realidad Económica. La bibliografía completa figura en la presente edición.

* Doctor en Sociología. Investigador adjunto CONICET. Profesor Universidad del Salvador

** Licenciada en Sociología. Docente auxiliar Universidad del Salvador

Introducción

Un barrio de la Ciudad de Buenos Aires que ha experimentado grandes cambios en años recientes es Palermo. En efecto, la zona históricamente denominada Palermo Viejo ha sufrido grandes transformaciones. Los talleres mecánicos, pequeñas industrias y depósitos han dado lugar en menos de dos décadas a tiendas de diseño, restaurantes y bares que atraen a un creciente número de turistas. Sobre la calle Bonpland, el amplio frente de ladrillos y arquitectura industrial de casi un siglo remite a la historia del barrio. Un viejo centro de abastecimiento o mercado municipal atrae la atención tanto de simpatizantes de la economía social como de personas preocupadas por el cuidado ambiental y el consumo responsable, turistas o residentes europeos que comparten estas preocupaciones, militantes de movimientos sociales, miembros de ONGs, artistas populares y algunos científicos sociales. Es este contexto de mutaciones y mixtura de actores sociales, el que guía los interrogantes del presente trabajo.

A mitad de cuadra, entre Gorriti y Honduras, encontramos el Mercado Bonpland. Acercándonos al edificio vemos, en una de las paredes laterales que dan a una

calle interna adoquinada, pintado un colorido cronograma de variadas actividades culturales y recreativas así como grafitis que aluden a asambleas, luchas y reivindicaciones propias de los años posteriores a la crisis de 2001. Al ingresar al predio, macetas con plantas aromáticas alternan con zapatillas de una fábrica recuperada, una pizarra con escritos presentando al Mercado Público Bonpland de la Economía Social, y bocetos de una propuesta de reforma edilicia hechos por una cátedra de la facultad de arquitectura. Al caminar por el interior pueden observarse canastos con verduras frescas, pilas de paquetes de yerba mate orgánica, quesos, frascos de dulce, conservas y otros alimentos con etiquetas de cooperativas y movimientos campesinos de diferentes regiones del país, tejidos artesanales, libros sobre la economía social, semillas, frutas secas, bizcochos, galletitas y otros alimentos caseiros, todo junto a pancartas de tela o carteles de madera de organizaciones sociales y grupos de productores. De unos parlantes suenan bandas de rock nacional de los ochenta o bien orquestas de tango de los cincuenta. Un rato más tarde, desde el fondo del predio se oyen los ecos del ensayo de un grupo de percusión.

Así, en pleno “Palermo Hollywood”¹, enfrente de un hotel *bouti-*

¹ Palermo es el barrio porteño de mayor extensión de la ciudad (casi 16 km²) y comprende sectores diferenciados. El llamado Palermo Chico, es una zona de palacios y

que y rodeado de flamantes restaurantes y bares, lo que resulta más llamativo, al ingresar por primera vez al mercado, es descubrir a tantas y variadas organizaciones de la economía social compartiendo un mismo espacio y proyecto. Entre ellas, asambleas populares, cooperativas, ONGs, movimientos campesinos, grupos de pequeños productores beneficiarios de programas sociales, fábricas recuperadas de distintas regiones del país, sea a través de carteles de organizaciones o bien de sus productos en un viejo mercado y en una de las zonas más cotizadas de la ciudad. Otro dato curioso que aporta a la particularidad del lugar, es observar la nave central del predio en plena refacción gracias a una obra financiada por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuya gestión de carácter neoliberal se muestra, al menos, indiferente en sus fundamentos ideológicos a los postulados de la economía social.

Al haber estudiado con anteriori-

dad los trabajosos procesos de constitución de redes interorganizacionales, e interesados por el desarrollo y evolución de las organizaciones sociales surgidas a raíz de la creciente exclusión social de los años '90 y la crisis de 2001; este mercado de la economía social se presentaba como un caso estratégico para abordar ambas temáticas. Asimismo, el carácter socialmente ajeno del emplazamiento y la al menos indiferencia u hostilidad del gobierno local le añadían interés. Las reiteradas visitas, charlas y entrevistas con feriantes del mercado nos hicieron reorientar los interrogantes iniciales de la investigación al ir develando un proceso largo, enredado y conflictivo hacia el exterior y al interior del colectivo del mercado.

Este artículo analiza la trayectoria del Mercado de Bonpland desde sus orígenes hasta finales de 2009, considerando las particularidades de su conformación y las características de las organi-

residencias, donde vive parte de la clase alta de Buenos Aires. Palermo Viejo, en cambio, fue un barrio de inquilinatos, construidos a principios del siglo XX con la estructura de la llamada "casa chorizo" (habitaciones contiguas que daban a una galería abierta) y casas bajas de una o dos plantas. En los años '80 del siglo pasado cundió en esa zona la fiebre restauradora: muchas casas fueron recuperadas arquitectónicamente y hoy son habitadas por profesionales y artistas. En Palermo Viejo se encuentran cafés, casas de diseño, salas de teatro "alternativo" y un gran número de restaurantes que le han dado una vida bulliciosa. Un pequeño sector del barrio, el que rodea la Plaza Guadalupe, fue epicentro desde 1960 en adelante de un gran número de residentes relacionados con el ejercicio de la psicología, lo que dio origen al mote de "Villa Freud" para referirse a este lugar. En otro sector del barrio, urbanísticamente deprimido, se instalaron productoras televisivas y un canal de TV, lo que dio lugar a la apertura de nuevos restaurantes y cafés, siempre poblados. Esa zona recibió el nombre de "Palermo Hollywood", ya que es frecuentada por la gente del medio televisivo y cinematográfico.

zaciones de la economía social que congrega.

Abordaje metodológico

El enfoque utilizado para la elaboración del presente trabajo ha sido de tipo inductivo, a través de la utilización de herramientas de investigación cualitativa tales como la observación de campo y la entrevista en profundidad. En este sentido, se realizaron visitas semanales durante los días de apertura del mercado (viernes y/o sábados) así como entrevistas con referentes de las organizaciones participantes (e incluidas en este artículo) así como también informantes clave del Mercado.²

La economía social solidaria como movimiento social: organizadores, recursos y movilización

El Mercado Bonpland es un colectivo social integrado por variadas organizaciones vinculadas con la economía social solidaria (ESS) en la Argentina. Sin embargo, una mirada más de cerca revela que el involucramiento de muchas de éstas es acotado, intermitente y/o por delegación en otras organizaciones o individuos. Podría decirse que es un número muy reducido de per-

sonas el que ha mantenido el mercado en funcionamiento. El surgimiento, constitución y persistencia en el tiempo se debe a las estrategias, habilidades y recursos de diferente índole puestos en juego por un puñado de organizadores o emprendedores que más allá de sus diferencias están imbuidos de los valores, ideales y perspectivas de la economía social.

Economía social es un término amplio que alude a un conjunto de ideas, valores y formas asociativas que han venido desarrollándose desde los albores de la revolución industrial y el advenimiento de la economía capitalista. En términos contemporáneos abarca las experiencias y tradiciones de la economía social europea y las de la economía popular latinoamericana. (Defourny, 1992; Coraggio, 2000; Razeto, 2004) Es por eso que asume la denominación de Economía Social Solidaria, incorporando así dichas tradiciones.

Desde el punto de vista de las formas de la microeconomía, las organizaciones de la economía social están formadas por trabajadores que se asocian para: a) producir juntos para el mercado, no orientados exclusivamente por el lucro, sino por la generación de trabajo e ingresos monetarios y no monetarios para sus integrantes,

² Durante el trabajo de campo y desgrabación del material hemos contado con la colaboración de Leticia Lopresti, estudiante de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, USAL.

b) comprar juntos para mejorar su poder de negociación en el mercado; c) socializar riesgos y d) producir unidas condiciones o medios de vida para su propia reproducción o el uso colectivo de su comunidad. (Razeto, 2004; Coraggio, 2007) El movimiento cooperativo así como las mutuales cuentan con una larga y rica historia en la Argentina. Desde los años '80 diferentes ONGs en muchos casos con apoyo de la cooperación internacional inician experiencias económicas asociativas tanto entre pobres urbanos como población campesina. La creciente exclusión social fruto de años de políticas neoliberales reavivó el interés entre militantes sociales, investigadores y funcionarios públicos llevando a la adopción de sus principios por parte de movimientos sociales de desocupados y asambleístas así como a su inclusión en políticas públicas. En años recientes, ha venido creciendo la preocupación por el medio ambiente y por los alimentos orgánicos.

En este sentido, entre las organizaciones del Mercado Bonpland se distingue dicha preocupación en torno del discurso y tipo de pro-

ducción orgánica. Así, se intenta introducir nuevas prácticas de consumo ligadas con productos cultivados sin pesticidas, nocivos para la salud, -propios de la agricultura industrial- y a procesos ecológicos, relacionados con la biodiversidad y ciclos adaptados a las condiciones locales propias de la agricultura familiar. A su vez, la valoración de tales prácticas está acompañada por la creciente preocupación de los consumidores por acceder a productos saludables.³

La salud del medio ambiente, de los productores y consumidores es fundamental para este tipo de producción, donde no se utilizan insumos de síntesis químicas ni semillas genéticamente modificadas. Así, este tipo de producción es concebida como una alternativa sustentable para mejorar los ingresos de los productores y de la agricultura familiar, es por ello que se considera como una responsabilidad ineludible difundir sus beneficios y favorecer su implementación.⁴

Así, el mercado Bonpland puede ser identificado como parte de un movimiento social de límites difusos y partes heterogéneas. Sin

³ Ver MAPO | Movimiento Argentino para la Producción Orgánica: www.mapo.org.ar

⁴ En Buenos Aires, existen en la actualidad, además del Mercado Bonpland, diferentes redes, mercados y ferias que comercializan y distribuyen alimentos orgánicos y/o productos de la economía social. Entre ellas: Iriarte Verde; Cooperativa de Trabajadores Rurales; Redes/Distribuidoras: Puente del Sur, Red Tacurú; Ferias/Mercados: El Galpón; Casa Campesina, Tendiendo Puentes, Red de Comercio Comunitario, Feria del Encuentro (Fuente: Informe HBA: Agroquímicos, Alimentos y Salud, N° 116, marzo 2010)

embargo, por otra parte, reviste la particularidad de tratarse de un colectivo de la economía social del cual casi no participan trabajadores o productores en forma directa, salvo contadas excepciones. Los protagonistas, desde los orígenes de su conformación, han sido en su gran mayoría profesionales urbanos de clase media. Las agendas, estrategias y recursos puestos en juego por cada uno de ellos delinear el proceso de organización del mercado.

Existe una variedad de enfoques teóricos para el estudio de los movimientos sociales⁵. Entre estos consideramos la perspectiva de la movilización de recursos como la más adecuada para el abordaje del caso. La misma enfatiza el hecho de que los movimientos sociales necesitan de organizaciones que cuenten con recursos de diversa índole a fin de alcanzar sus objetivos. En este sentido, se centra sobre el papel jugado por los organizadores o emprendedores sociales en la consecución de estos recursos y el diseño e implementación de estrategias adecuadas para el éxito del movimiento y sus organizaciones. El análisis acentúa la perspectiva micro, en los organi-

zadores, sus recursos y redes sociales. (McCarthy & Zald, 1977; Jenkins, 1983; Ibarra, 2000)

Existen diferentes taxonomías para los recursos a ser movilizados: a) materiales (dinero y capital físico), b) morales (solidaridad, apoyo a los objetivos del movimiento), c) socio-organizativos (estrategias organizativas, redes sociales), d) humanos (voluntarios, personal, líderes), e) culturales (experiencia previa como organizadores, comprensión de las cuestiones, habilidades para la acción colectiva) (Edwards & McCarthy, 2004). Dos cuestiones relacionadas con los organizadores o emprendedores sociales que destaca esta perspectiva teórica la vuelven aún más adecuada para el análisis del presente caso. Por una parte, se señala que muchos (o todos) de los organizadores pueden ser exteriores al mismo movimiento social. Por otro, que estos organizadores suelen tener la habilidad de cooptar recursos institucionales diversos (privados pero sobre todo públicos) a favor de las organizaciones del movimiento. (Jenkins, 1983)

⁵ En términos generales, desde diferentes perspectivas se concibe a los movimientos sociales como acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientados al cambio o conservación de la sociedad o de alguna parte de ella. Así, la idea de movimiento social tiende a oscilar entre dos polos: la respuesta coyuntural a una determinada situación o problema y la encarnación del sentido de la historia y el cambio social. (Ver Garretón, M., 2002)

El surgimiento de un mercado de la Economía Social Solidaria

Los orígenes del Mercado Bonpland están enraizados en los ciclos de movilizaciones y protestas con epicentro en los sucesos de diciembre de 2001. Los movimientos de trabajadores desocupados, los movimientos campesinos, las fábricas recuperadas, los clubes de trueque y las asambleas barriales intentan llevar a la práctica las formas de pensar y actuar lo político, lo económico y lo social. En un contexto de malestar generalizado, todas estas formas alternativas de organización se proponen con suerte diversa la recomposición del tejido social corroído por años de políticas neoliberales. En esta particular coyuntura histórica se inscriben las acciones de la Asamblea de Palermo Viejo.

A partir de enero de 2002, vecinos de Palermo, algunos militantes de diferentes agrupaciones políticas y otros desencantados del quehacer partidario en general, se reúnen en la esquina de Honduras y Costa Rica con el afán de construir colectivamente otras formas de habitar el barrio. En pleno auge de las asambleas barriales, a mediados del mismo año, comienzan a solicitar infructuosamente al gobierno de la ciudad un lugar donde reunirse y desarrollar sus actividades. Luego de muchas deliberaciones y con el antecedente de acciones simila-

res de otras asambleas, deciden tomar el predio de 600 m² de Bonpland 1660. Se trataba del Mercado Torcuato de Alvear, un viejo centro de abastecimiento municipal inaugurado en 1914. Sus instalaciones se encontraban deterioradas y con sólo tres puestos funcionando; el resto en estado de casi total abandono. Este predio significaba la posibilidad de contar con un espacio público de encuentro con fuerte presencia barrial y un elevado valor patrimonial que ameritaba ser revalorizado. Tomar la decisión de ocupar el mercado no resultó fácil para los asambleístas. Se trataba de una asamblea muy heterogénea desde el punto de vista ideológico-político, mayoritariamente de clase media y sin experiencia alguna en acciones de estas características.

La toma de posición implicó numerosas charlas, reuniones y debates al interior de la asamblea. Hasta que llegó el día. La decisión estaba tomada. Así fue como un sábado de octubre de 2002 se emprendió la ocupación. Además de los medios de comunicación convocados, se hicieron presentes en señal de apoyo otras asambleas y agrupaciones políticas. Personal policial intentó evitar el ingreso al mercado mientras los manifestantes resistían en la vereda con escobas y elementos de limpieza. Argumentaban que querían hacerse cargo del predio, en ese entonces abandonado, para cuidarlo y ponerlo en funciona-

miento. Se sumaron asimismo, pancartas alusivas y la firma de un petitorio. Fueron consiguiendo que distintas autoridades se acercaran al lugar. En orden sucesivo, primero fue el Director del CGP (Centro de Gestión y Participación), luego el Director de Ferias y Mercados de la ciudad y finalmente, el Subsecretario de Espacio Público. Este último fue quien abrió las puertas dejando ingresar a los asambleístas. Se acuerda una reunión con las autoridades en la que se obtiene el permiso -que luego se traducirá en un convenio-, para utilizar la parte posterior y las calles laterales del predio. No así la nave central, en la que continuarían funcionando los puestos remanentes del mercado municipal.

Una vez alcanzada la concesión de esa parte del predio, la Asamblea comienza a gestionar la reconstrucción de las edificaciones de la parte posterior que se encontraban en muy mal estado. Las primeras refacciones las hicieron vecinos junto con miembros de organizaciones de desocupados. El gobierno de la ciudad aportó algunos materiales para las tareas de impermeabilización y comerciantes del barrio facilitaron descuentos en la compra del resto.

La Asamblea de Palermo Viejo era muy activa en estos momentos: debates, espectáculos, protestas, actividades solidarias y proyectos en asociación con otras asambleas y movimientos socia-

les. Se destaca la organización de "*La Trama*", un gran evento barrial en mayo de 2002. Como el nombre indicaba, el propósito era recomponer los lazos sociales, culturales y productivos a partir de casi 200 actividades abiertas (talleres, espectáculos, debates) realizadas entre el 25 y el 26 de mayo en distintos lugares del barrio. *La Trama* volvió a realizarse en 2003 y 2004. En este último año concurren más de 60 productores apoyados por el Programa Social Agropecuario (PSA) que financió pasajes de productores y de ICECOR. Esta actividad fue denominada "*Sabores y saberes*".

Las iniciativas posteriores de *La Trama* fueron adquiriendo una repercusión decreciente. Asimismo, otra de las actividades, impulsada por la asamblea, fue la realización de una feria nocturna de artesanos con aproximadamente cien puestos funcionando durante dos años de modo autogestivo, independientemente de la asamblea, y ubicada en las calles laterales de la nave central.

Pueden identificarse dos etapas diferentes y al mismo articuladas en el surgimiento y desarrollo del Mercado de Bonpland. La primera, con epicentro en la crisis de 2001 y en la necesidad de reconstruir lazos sociales. La segunda, desde mediados de 2003, en la que comienza un proceso de recomposición del panorama político que modifica las prioridades de las organizaciones que participan del mercado.

A partir de 2003, el contexto político comienza a modificarse con la gradual recomposición de las instituciones de gobierno. Concomitantemente, comienza a morigerar la participación general en las asambleas, incluida la de Palermo Viejo. Al mismo tiempo, la economía social solidaria se iba afianzando como política social de inclusión como así también un canal alternativo de producción y comercialización. Es así que durante 2003, miembros de la asamblea participan de un espacio denominado *Asambleas Autónomas* integrado por unas cincuenta asambleas de Buenos Aires. Aquí se constituye un grupo de discusión sobre la economía solidaria. En el contexto de *La Trama 2003*, se lleva a cabo una mesa redonda sobre el mismo tema de la que participan, entre otros, representantes de las ferias francas de la provincia de Misiones.

Luego *La Trama* convoca un foro de la economía solidaria con la consigna "*Reconstruyendo espacios*". Participan 45 microemprendimientos de 20 organizaciones diferentes (fábricas recuperadas, asambleas y movimientos de desocupados), que ocupan diferentes puestos en las calles laterales del mercado, en los que exponen y venden productos, así como también difunden sus actividades a través de talleres participativos. En esta iniciativa, ya se encuentra presente en los asambleístas y miembros de las organi-

zaciones la idea de desarrollar un mercado permanente de la economía solidaria en la nave central del predio. Los pasos siguientes se orientaron a establecer nuevos vínculos en la vida cotidiana del barrio así como a lograr visibilidad y repercusión para la producción, comercialización y consumo solidario y responsable.

Se realizan entre 2003 y 2005 distintas gestiones ante el gobierno de la ciudad con el fin de evitar el desalojo de la parte posterior del predio, demandándose también la cesión de la nave central para su utilización. Simultáneamente, se participa de diversas actividades vinculadas con la economía social. Sin embargo, la percepción de indiferencia gubernamental hacía parecer al proyecto de un mercado establecido en la nave central como cada vez más lejano.

La progresiva disminución de participantes de la asamblea impulsaba a los que quedaban a incorporar otros grupos que buscaran contar con un espacio para desarrollar actividades diversas, sin participar necesariamente de las discusiones propias de la asamblea. Así, se fueron incorporando un comedor comunitario del Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), un taller de serigrafía que colaboraba con varias asambleas, una murga (*La cuerda floja*) entre otros. Estos grupos comenzaron a funcionar en el predio de forma permanente.

Con el paso del tiempo, la Asamblea de Palermo Viejo se iba transformando en un colectivo de organizaciones con intereses y objetivos heterogéneos. A fines de 2005 se interrumpen por completo los reclamos por el uso de la nave central. Mientras tanto, continúan las ferias y actividades culturales en las calles laterales así como los debates en torno del proyecto del mercado.

Un año después, ante la existencia de proyectos alternativos de grupos interesados en el predio (por ejemplo, una escuela de luthería), se retoman las gestiones ante las autoridades. En marzo de 2007, el gobierno de la ciudad a cargo de Jorge Telerman renueva el permiso de ocupación de la asamblea al tiempo que desaloja a los tres puestos remanentes y procede a la demolición de las instalaciones del *viejo mercado* que quedaban en el interior de la nave central. Funcionarios gubernamentales contemplaban su uso para distintos eventos culturales y comunitarios. En ese momento, miembros de la asamblea y otras organizaciones cercanas a ésta, logran que la Legislatura declare al predio ubicado en Bonpland 1660 patrimonio histórico de la ciudad. Este reconocimiento implicaba una restricción para la prosecución de cualquier tarea de

demolición y disponía su uso para la instalación de un mercado.

Las gestiones continúan durante 2007. El bajo desempeño de Telerman en las elecciones de jefe de gobierno devino en oportunidad para negociar con las autoridades, próximas a finalizar su gestión, la cesión del espacio central del predio en disputa. En septiembre de ese año, las organizaciones presentan un proyecto de mercado y se convoca a diferentes organizaciones de la economía social, algunas que venían participando en ferias y actividades en el predio y otras sin contacto previo. Luego de arduas negociaciones, trece organizaciones firman con el Gobierno de la Ciudad un convenio que les otorga el uso del predio por cinco años, con espacios preasignados a cada organización para la instalación de los puestos.⁶ Finalmente, el 1º de diciembre de 2007 se inaugura la nave central como un espacio para la venta directa de productos según los principios de “la economía solidaria y el comercio justo”. Así nace el “Mercado Solidario de Bonpland”, que abre sus puertas todos los sábados.

El proyecto inicial del mercado se plantea facilitar las vinculaciones directas entre productores y consumidores, y atender a las cuestiones propias de la comer-

⁶ Organizaciones firmantes del convenio o permisionarios: APF, Asamblea de Palermo Viejo, La Asamblearia, Asociación Civil La Dignidad (MTR), CE.DE.PO., Cooperativa Chemical (La Rioja), Cooperativa Puerto Rico (Misiones), Cooperativa Río Paraná, FECOAGRO, ICECOR, La Alameda, Red del Campo, Soncko Argentino.

cialización de modo que las experiencias de la economía social puedan lograr mayor repercusión y sostenibilidad. Las características del edificio, su valor histórico como mercado y, sobre todo, su localización en una zona de atracción turística y emplazamiento de emprendimientos gastronómicos, textiles y culturales, vuelven al proyecto aún más propicio. Asimismo, el proyecto abarca la capacitación productiva específica, la reflexión acerca de los modelos de consumo, la difusión del consumo responsable y el comercio justo, el intercambio de conocimientos y experiencias entre las organizaciones y el fortalecimiento de la economía social en general.

Sin embargo, se presentan dos posiciones incompatibles sobre *cómo* darle forma a un mercado de la economía solidaria.

Por un lado, la visión promovida por la ya muy reducida asamblea y apoyada por algunos grupos cercanos a ésta como el MTR concebía al mercado como un espacio abierto a microemprendedores individuales tanto como a organizaciones que podrían incluso rotar semanalmente. Desde esta perspectiva, se prioriza que la nave central del mercado constituya un espacio colectivo abierto y sin subdivisiones, o en términos de una asambleísta “que no se permita el ingreso de la propiedad privada al mercado social”. También se contemplaba la crea-

ción de un centro cultural para diferentes actividades artísticas y de formación. Desde esta postura, se consideraba que la creación de estos espacios, podría atraer a un público más amplio al mercado y aportar visibilidad a las experiencias de la economía social. Los actores mencionados mantenían una postura de confrontación frente al Gobierno de la Ciudad y visualizaban las negociaciones y el acuerdo alcanzado por las trece organizaciones signatarias como “una traición” al plan original.

Por otro lado, los referentes de algunas organizaciones firmantes impulsan un proyecto que no contempla a microemprendedores individuales sino a un arco de organizaciones de la economía social de diferentes regiones del país; aquellos eventualmente podrían participar del mercado solamente a través de su integración en las organizaciones. También se impulsa la subdivisión de la nave central en espacios específicos para cada organización, -en contraposición con la propiedad colectiva de los mismos-. Conciben a la relación con el gobierno como de “negociación y seducción”, -en lugar de una confrontación permanente- como estrategia para llevar a cabo la negociación con el gobierno de la ciudad, estrategia que luego muta en una confrontación. Las actividades culturales son vistas como periféricas a las actividades del mercado y por tanto no se desarrollarían en la nave central sino

en las calles laterales o en la parte trasera del predio, espacio en el que ya existía un centro cultural propiciado por la Asamblea de Palermo Viejo.

La oportunidad abierta por la salida de Telerman del gobierno, cede paso a la presentación de un proyecto integrado en el que prevalece la segunda propuesta mencionada, la de un mercado social de productores organizados sobre la de un mercado de emprendedores. Sin embargo, las dificultades continúan al asumir Mauricio Macri el gobierno de la ciudad.

La falta de requisitos mínimos para su funcionamiento, opera como el fundamento oficial en los sucesivos intentos por cerrar el mercado. Un predio desmantelado -con el agregado de palomas instaladas en su interior y a su alrededor-, no resultaba compatible con el desarrollo de un espacio para la venta directa de agroalimentos.

Los sucesivos enfrentamientos con el Gobierno de la Ciudad fueron generando rupturas al interior del mercado. Posteriormente a la firma del convenio constitutivo, algunas organizaciones deciden abandonar el espacio y esperar la puesta a punto del lugar, prometida por el GCBA. Este es el caso de FECOAGRO y de las organizaciones misioneras (Río Paraná y Puerto Rico) que se retiran del mercado. Otras organizaciones (como ICECOR, Alameda) asu-

men una postura diferente: abandonar el espacio podía implicar perderlo, por lo que optan por quedarse, anticipándose así a una posible inminente ocupación por otros grupos interesados, algunos de los cuales estaban siendo promovidos por las autoridades gubernamentales, como por ejemplo, el ingreso de otro emprendimiento denominado "*Comidas de mi tierra*", un proyecto alternativo que se vinculaba de alguna manera con la producción orgánica y con algunos contactos y apoyo del gobierno local. Cabe destacar que este proyecto no comulgaba con las ideas de generar un espacio para la economía social y tampoco había participado de las reuniones y actividades previas.

Es en esta instancia en la que se vuelven más visibles las diferencias entre las dos posiciones expuestas: en lo que hace al vínculo y rol asumido frente al Estado, en la forma de concebirse a sí mismas y en el modo de gestionar el espacio público. Dichas divergencias se manifiestan no sólo en la imposibilidad de constituir un proyecto único de mercado, sino en las dificultades reales que va tomando la convivencia cotidiana y en el modo de asumir la práctica colectiva.

Luego de esa ruptura, en enero de 2008, quedan 10 de las 13 organizaciones firmantes. Estas organizaciones permisionarias comienzan a elaborar acuerdos para la conformación de una comisión directiva y de una coo-

peradora que represente a las organizaciones participantes y también a los productores independientes, no firmantes del convenio. Simultáneamente, la Asamblea de Palermo intenta constituirse como Asociación Civil, -si bien se requería de una cooperadora por estatuto, la asociación civil ofrecía mayores ventajas como figura legal- buscando adjudicarse para sí cierto carácter centralizador. Sin embargo, la Asociación Civil promovida nunca terminó de conformarse, y por falta de cumplimiento de requisitos legales, esta posibilidad terminó por abandonarse.

La retirada de las organizaciones dejaba espacios que se necesitaban cubrir, para lograr contar con una oferta diversa de productos, como así también para cubrir el espacio ya otorgado con organizaciones (y evitar así la instalación de productores independientes) y lograr consolidar el proyecto.

Se mantenía el estado de tensión e incertidumbre permanente, sumado a la percepción de cierto boicot por parte del gobierno, al no terminar de crear las condiciones aptas para el funcionamiento del mercado, al no brindarles las llaves para acceder al predio (estaban ahí porque habían forzado un candado para lograr permanecer), y al retirar los stands. Si lo que se buscaba con estas acciones es que los copantes desistieran de la idea de consolidar un mercado de la economía

social, eso no fue lo que ocurrió.

También continuaban los intentos explícitos para desalojar el predio. En el mes de febrero de 2008, autoridades del Gobierno ingresan al mercado y lo clausuran. Se producen nuevas bajas de organizaciones: CE.DE.PO., APF y Soncko Argentino deciden retirarse, evitar los confrontamientos y regresar al predio una vez finalizada la obra de restauración del espacio prometida por el GCBA. Se trata del momento de mayor achicamiento del mercado. En esta etapa y ante los sucesivos desencuentros, la *proto* asamblea constitutiva o Asociación Civil promovida por la Asamblea (o ex Asamblea) pierde legitimidad y se disuelve.

En tal contexto, las organizaciones que permanecen en el mercado comienzan a incorporar nuevos grupos ante el dilema de un posible desalojo o clausura ante la situación de debilitamiento. Se postulaba como requisito a estos grupos, ingresar como integrantes de las organizaciones ya existentes y asumir el compromiso que sobreviniera a esa afiliación, a partir de la convivencia en el espacio.

Al mismo tiempo, se traslada el conflicto a los medios de comunicación. Se realizan cámaras ocultas en ferias organizadas por el GBCA en las que se registran irregularidades, con el objetivo de presionar a las autoridades y evitar así el desalojo del mercado. Estos acontecimientos reabren

nuevamente el diálogo con el GCBA y logran acordarse condiciones mínimas para el funcionamiento del mercado: la restitución de los matafuegos y stands, un permiso de habilitación transitoria, el destape de canaletas, la entrega de una llave de la puerta de entrada, entre otras.

Las autoridades ceden a los pedidos de los participantes del mercado, aunque queda paralizada la obra por las remodelaciones sustanciales para el cumplimiento de las condiciones higiénicas más generales (como por ejemplo, la instalación de baños, la instalación eléctrica para refrigerar los alimentos que lo requieran) y para propiciar el retorno de las organizaciones que se habían retirado hasta la realización de esta promesa.

El eje en esta etapa estuvo puesto en la necesidad de sostener el mercado frente a una situación de conflicto e inestabilidad permanente, y rodeada de especulaciones por los espacios vacíos dejados por los permissionarios. El ingreso de artesanos individuales y productores independientes, quienes no contaban con experiencia de participación colectiva, que operan con una lógica de tipo instrumental y autónoma, dificulta aún más el panorama. Lógicas distintas se ponen en juego y se manifiestan en las asambleas y en los avances y retrocesos continuos. Se trata de un período complejo, de incertidumbre e indefiniciones.

Finalmente, luego de idas y vueltas, logran que el mercado continúe funcionando durante todo el año 2008, incorporando algunos pequeños productores, y con suerte diversa por las limitadas posibilidades de generar ingreso (escasa concurrencia, limitaciones de los productores individuales y en volumen de producción, lo que restringe el aprovisionamiento de productos). Puede decirse que en esta etapa es el valor simbólico lo que sostiene el proyecto. Lo que se pone de manifiesto es la necesidad de ir más allá, de trabajar en el valor del espacio como lugar de comercialización, entendiendo que detrás de estas experiencias existen necesidades concretas y materiales.

Las obras de restauración, previstas para enero de 2009, se van postergando y continúan las divergencias entre las organizaciones integrantes respecto del modo en que debe llevarse a cabo la acción colectiva.

Las elecciones de 2009 no resultan favorables para los dirigentes del gobierno de la ciudad, lo que da por resultado un cambio de posiciones al interior del gobierno. En este sentido, el cambio de dirección conlleva una nueva oportunidad para continuar con el reclamo. En un intento por mejorar la imagen del gobierno, las autoridades locales comienzan a desembolsar dinero en obras públicas, entre ellas el Mercado de Bonpland, y respetando la diagramación realizada en 2007 y el

convenio y la distribución de los stands que había sido promovida por las organizaciones firmantes. Este acontecimiento promueve el inicio de la remodelación y con él, el retorno de algunas organizaciones (APF, CE.DE.PO., Cooperativa Río Paraná, Soncko Argentino). Las obras comienzan y se renuevan las expectativas. Mientras tanto, las organizaciones continúan ocupando el espacio.

Antes del inicio de la obra y de la construcción de los stands, se realiza una reunión con las autoridades del GCBA en la que se acuerda permitir a los productores independientes o cuentapropistas presentar documentación (alrededor de 6 lo hicieron) para ubicarse en una lista de espera y adjudicarles una parte de la superficie total. Esas solicitudes fueron aceptadas como "pretendientes a ser permisionarios". En la actualidad esos productores individuales continúan en el mercado, aunque la mayoría han optado por incorporarse a alguna de las organizaciones firmantes.

Hacia mediados de 2009 se comienzan a construir los stands respetando las superficies previstas por las organizaciones en la firma del convenio. Para algunos, este momento representaba un paso en el proceso de consolidar la posición en el mercado, la posibilidad de que vuelvan las organizaciones, y contar con superficies delimitadas para cada una. Para otros, desde una postura crítica,

este mismo paso significaba una "defensa de la propiedad privada". Así, los conflictos continuaban entre las dos posturas, que parecían seguir mostrándose como irreconciliables.

Es en este momento que se comienza un proceso de negociación con los productores independientes entre los portavoces de las distintas posturas, para albergarlos en las organizaciones, a la vez que continúan los debates por resolver qué hacer con los feriantes que no habían participado de la firma del convenio y que por esto último, no iban a obtener parte de la superficie del mercado.

Un sentido común parecería congrega a todas estas organizaciones. Por un lado, una toma de distancia de lo que pudo haber sido un Centro de Abastecimiento Municipal (CAM). Y por otro, la conformación de un colectivo con ciertas pautas comunes de comercialización (precios no regidos por el mercado sino por los costos de producción), el valor del discurso *orgánico* y del tipo de producción agroecológica en un sentido amplio, en la relación sujeto -naturaleza, producción-comercialización; como así también una postura político-ideológica que proclama la reivindicación de grupos antes invisibilizados (trabajadores de fábricas recuperadas, movimientos de desocupados, pequeños productores y trabajadores en condiciones de esclavitud).

Pero los obstáculos se mantienen en el proceso de consolidación de un mercado basado sobre los principios de la economía social. El convenio marco con el GCBA reúne a 13 organizaciones, con idiosincrasias, prácticas y modalidades de vinculación con el Estado de diverso tipo. A fines

de 2009, el desafío que se presenta es la posibilidad de consolidar un proyecto común, aunque arduo e incierto, que pueda trazar un nuevo recorrido, una nueva oportunidad para la economía social, o bien, un ignorado final anunciado.

Bibliografía

- Fernández, Rosa (1999) "Potencialidades y Limitantes en las Estrategias de Mercadeo de Grupos de Pequeños Productores Agroecológicos". Trabajo de tesis. Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de la Facultad de Agronomía -Universidad de Buenos Aires. [En línea] Disponible en <http://www.infoagro.net/shared/docs/a5/dcomercializacion25.pdf>
- Garretón, Manuel Antonio (2002), "La transformación de la acción colectiva en América Latina". Revista de la CEPAL 76 Departamento de Sociología-Universidad de Chile
- García Guerreiro, Luciana (2009) "De articulaciones y resistencias: La experiencia de las ferias francas de Misiones" Prepared for delivery at the 2009 Meeting of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009 [En línea] Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/GarciaGuerreiroLuciana.pdf>
- Ibarra, Pedro (2000) "Los estudios sobre los movimientos sociales: Estado de la cuestión", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, N° 2, pp. 271-290.
- Jenkins, J. Craig (1983) "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements", *Annual Review of Sociology*, Vol. 9: 527-553
- Manzanal, Mabel (2002) "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina" *Economía, Sociedad y Territorio* N° 12, El Colegio Mexiquense, A.C., México. Disponible en <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Publicaciones4.pdf>
- Nardi, Ma. Andrea y Pereira, Sandra G. (2002) "Nueva institucionalidad para un modelo alternativo de desarrollo local: las Ferias Francas de Misiones". Trabajo presentado en VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Porto Alegre. [En línea] <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/PonenciaA2.pdf>
- Ricotto A., Almeida J. (2002) "Las ferias francas de Misiones, Argentina: una red de actores sociales y una nueva visión del mundo rural". Trabajo presentado en VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Porto Alegre. [En línea] Disponible en <http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/artigo%20ricotto.pdf>

Informe

Mapa de situación del cooperativismo agropecuario argentino 2007*

Mario Lattuada **

María Elena Nogueira ***

Juan Mauricio Renold ****

Marcos Urcola *****

El presente artículo ofrece el análisis de datos inéditos del *Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales. Sector Agropecuario, 2007* realizado por el INAES. En primera instancia se presenta una breve retrospectiva del origen y la evolución del cooperativismo agropecuario comparando en forma agregada los registros estadísticos del año 1998 con los datos obtenidos en el Censo de 2007. En segundo lugar, se procede al análisis específico de la información censal de 2007 para las cooperativas agropecuarias de primer grado, focalizando sobre datos generales tales como el número de entidades y asociados por región, las actividades y servicios ofrecidos, el personal empleado, la situación económica y el nivel de participación en la comercialización agropecuaria. Finalmente, se reseña el panorama general de la actividad cooperativa agropecuaria que permite realizar algunas reflexiones en torno del peso de la actividad cooperativa en la economía nacional.

* Una versión más amplia de este trabajo se puede consultar en <http://www.iade.org.ar/modulos/noticias/article.php?storyid=3409>

** CONICET – UNR.

*** CONICET – UNR.

**** CIUNR – UNR.

***** CONICET – UNR.

1. Introducción

Las transformaciones de la economía en general y del sistema agroalimentario en particular durante las últimas décadas, han planteado profundos cambios en la organización y estrategias de acción de los actores sociales y económicos.

Estos procesos de carácter global han afectado tanto los modelos de desarrollo económico de los países, y con ello la organización de la producción y del trabajo, como los ejes a partir de los cuales se vinculan con el funcionamiento de la economía mundial, los espacios y competencias de los Estados nacionales para ejecutar políticas domésticas, los criterios que definen la competitividad y, en el caso agropecuario, la misma concepción de lo sectorial.

A los cambios en el reordenamiento del sistema económico mundial, deben agregarse otros que son propios de la realidad doméstica. Por una parte el cambio drástico en la orientación de los *regímenes sociales de acumulación* –RSA– (Nun, 1987), pasando de lo que podríamos denominar un *régimen social de acumulación de apertura y desregulación* (1990-2002) a otro de *economía regulada* (2003-).¹ A ello se agregan, en el plano sectorial, las profundas y aceleradas transformaciones tecnológicas, productivas y organizacionales a partir de redes contractuales complejas en la cooperación de diversos y heterogéneos actores en la producción y articulación de los eslabones de las cadenas agroalimentarias (Cfr.

Bisang *et al*, 2008; Barsky y Gelman, 2009 y Anlló *et al*, 2010).

En este escenario, la viabilidad de pequeños y medianos productores agropecuarios va más allá del esfuerzo y la capacidad individual para adoptar reformas en el nivel microeconómico. Su desarrollo, en las condiciones de un mercado globalizado que tiende a una agricultura industrializada, subordinada y concentrada, posee pocas posibilidades de éxito si no es a partir de organizaciones económicas que puedan ser competitivas en ese escenario. En este sentido, formas tradicionales de organización económica como las cooperativas se constituyen en una de las posibles alternativas para conservar o aumentar su participación en el ingreso sectorial.

Por otra parte, a partir de la década de 1990 se han extendido en América Latina propuestas de desarrollo rural para combatir la pobreza basadas sobre la articulación de enfoques territoriales e institucionales (Cfr. Schejtman y Ramírez, 2004:1-2; Schejtman y Barsky, 2008). El paradigma de desarrollo rural propuesto se asienta sobre el supuesto de una multiplicidad de acciones de tipo económicas o productivas e institucionales específicas promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos como privados, que cooperan y complementan sus esfuerzos y al que se articulan otros actores de carácter regional o nacional, cuya sumatoria y sinergia confluye en un proceso de desarrollo.

Más allá de las críticas que se han realizado a una concepción que pre-

¹ La definición de un nuevo RSA y sus características a partir de las transformaciones operadas desde el año 2003 constituye un tema abierto en el debate académico. No obstante, el rol del Estado en la intervención y regulación de la economía marca una clara diferenciación con el RSA de carácter aperturista y desregulado del período inmediato anterior.

tende prescindir de una activa intervención del Estado y de las políticas sectoriales (Cfr. Dirven 1999 y Lattuada, 2006) la propuesta resulta valiosa en rescatar la importancia del *capital social* local y regional y su consolidación para cualquier iniciativa de desarrollo que se pretenda sostenible en el tiempo.

Los principales actores que deben complementar y articular sus funciones y capacidades en el desarrollo territorial rural son identificados desde lo público en el Estado en sus tres niveles (municipal, provincial y nacional en ese orden decreciente de importancia), y en lo privado: la sociedad civil a partir de las asociaciones civiles y económicas.

Entre los actores socioeconómicos que potencialmente pueden cumplir un rol relevante como agentes de desarrollo territorial rural merecen destacarse aquellas organizaciones que integran la economía social, especialmente las asociaciones cooperativas, que por más de un siglo han constituido un factor de *enraizamiento* de la economía en el territorio, un factor de desarrollo agrario y un referente social, económico y aun ideológico en las comunidades rurales donde se encuentran asentadas.

El artículo ofrece, en primera instancia, una breve comparación entre la situación de las cooperativas agropecuarias entre 1998 y 2007 sobre la base de los registros oficiales del organismo nacional de habilitación, registro y control de estas organizaciones (INACyM 1998, INAES, 2007).

En una segunda instancia, se presenta el análisis del *avance de resultados* del *Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales. Sector Agropecuario 2007*, única fuente provisional disponible de información oficial que permite obtener una aproximación al número de entidades y asociados por región, por actividad y servicio, el personal empleado, la situación económica y el nivel de participación en la comercialización agropecuaria.²

Este panorama general de la actividad cooperativa agropecuaria permite delinear un mapa de situación de la realidad del sector, establecer una información actualizada y realizar algunas reflexiones en torno del peso de la actividad cooperativa en la economía nacional.

2. Evolución del cooperativismo agropecuario 1998-2007

El cooperativismo agropecuario ha ejercido un rol destacado desde el punto de vista económico y social de muchos países y, en particular, en el sector de los pequeños y medianos productores agropecuarios de la Argentina desde fines de siglo XIX hasta el presente. No obstante, determinar objetivamente su importancia social y económica, y su dispersión geográfica, nunca ha sido una tarea sencilla.

Las primeras cooperativas en el sector rural surgen asociadas con el

² Este análisis sobre las cooperativas agropecuarias de primer grado forma parte del avance de un trabajo más amplio realizado por los autores que se encuentra en desarrollo (Lattuada et al, 2011). Una tarea que ha sido posible por la iniciativa y generosidad del Ing. Guillermo Martini, quien fue coordinador federal del INAES y entusiasta impulsor de la realización del Censo 2007, a quien los autores expresan su sincero agradecimiento.

seguro agrario y la provisión de insumos, y poco después con la comercialización de la producción (1898-1904). En trabajos anteriores (Lattuada y Renold 2004), se ha dado cuenta de la evolución en el tiempo del número de entidades y asociados, el tipo de actividad y la dispersión territorial de las mismas, advirtiendo sobre las dificultades metodológicas para la construcción de cifras verosímiles y comparables debido a las deficiencias de los registros oficiales y de las propias organizaciones del sector.

En el extenso período que se extiende desde la fundación de las primeras cooperativas agropecuarias y el año 2007 se refleja un crecimiento significativo de cooperativas y asociados, especialmente durante el período del gobierno peronista (1946-1955) en el que las cooperativas *registradas*, aunque no necesariamente *activas*, habrían superado el millar y sus asociados los 300 mil de acuerdo a diferentes autores y fuentes (Cf. Lattuada y Renold, 2004: 45-51). Esas cifras, si bien carecen del grado de confiabilidad de las aquí consignadas, dan cuenta de una tendencia en la evolución del cooperativismo agrario que no ha sido lineal. La misma tuvo su máxima expresión de crecimiento hacia fines de la década de 1960, para luego ingresar en una progresiva y profunda retracción hasta fin de la década de 1990, y retomar una senda levemente positiva a comienzos del siglo XXI.

La situación para el año 2007, último registro confiable disponible, no ha

variado sensiblemente en cuanto al número de cooperativas de 1998, pero refleja claramente la disminución del número de asociados, acorde con el significativo proceso de concentración económica y expulsión o desplazamiento de pequeños y medianos productores de la actividad productiva.

El número de cooperativas *activas*³ para el último registro ha sido de 490, una cifra similar al registro de 1998 que consignaba 486 cooperativas agropecuarias. El período muestra una tendencia de estabilización del número de cooperativas, una vez atravesado el significativo proceso de quiebras y desaparición de entidades durante los primeros años de la década de 1990 a partir del cambio de las condiciones macroeconómicas y sectoriales (**cuadro N° 1**).

Por otra parte, se observa una disminución significativa del número de asociados; si bien bajo la advertencia de posibles problemas de registros ya mencionados, su nivel de descenso se encuentra vinculado con dos causas: a) un proceso de concentración económica operado en la década de 1990 a partir de las condiciones definidas por el nuevo contexto de convertibilidad, apertura y desregulación de la economía y, b) un proceso de transformaciones tecnológicas y financieras que se extendió desde 1996 hasta la actualidad asociado con la expansión del cultivo de soja y la siembra directa que transformó buena parte de la agricultura familiar de la zona pampeana. Ambos contribuye-

³ Los registros oficiales de información sobre cooperativas consideran "activas" a aquellas que se encuentran con sus balances actualizados, se verifica su actividad, y responden con información los censos y encuestas realizadas. Es de destacar que en todos los años en los cuales se realizaron los relevamientos el número de cooperativas "registradas" prácticamente duplica el de las consideradas como "activas". Esto explica las diferencias entre totales de entidades y asociados presentes en un trabajo anterior (Lattuada y Renold, 2004:47) y el presente.

Cuadro N° 1. Número de cooperativas agropecuarias activas

AÑO 1998		AÑO 2007	
N° Coop	N° Socios	N° Coop	N° Socios
486	224.242	490	121.900

Fuente: INACyM, Encuesta 1998; INAES, Censo 2007.

ron al desplazamiento de muchos pequeños y medianos productores fuera de la estructura productiva⁴, ya por venta o pérdida de sus tierras dedicándose a otra actividad o por su cambio a la condición de pequeños rentistas dejando la producción y comercialización en manos de medianos y grandes contratistas y *pool/es* de siembra, quienes no se encuentra entre los principales asociados de las cooperativas y suelen priorizar otros circuitos de comercialización⁵.

La dispersión territorial de las cooperativas y sus asociados continúa su tendencia histórica de predominio de la región pampeana (63% de las entidades y 84% de los asociados) sobre el resto de las regiones del país y, dentro de aquella, la provincia de Santa Fe como su máximo exponente. Respecto del censo de 1998 se observa una leve desconcentración de las entidades en favor de las regiones extrapampeanas, puesto que en

dicho censo el 70 % de las entidades se encontraban radicadas en la región pampeana.

En cuanto al nivel de empleo, se sostiene entre ambos censos un total de 22 mil empleos generados por las cooperativas, pero con tendencia a una mayor concentración de los mismos en la región pampeana durante el último período. En 1998 el 68 % del total de empleos se concentraba en las entidades de la región pampeana, mientras que para 2007 dicho total asciende al 77 por ciento.

También se observa una tendencia a la concentración de los activos y las facturaciones en la región pampeana. En el censo de 1998 se registra que el 63 % de los activos y el 76 % de los ingresos se concentraba en las entidades radicadas en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, mientras que en el de 2007 estos porcentajes ascienden al 70 % y al 79 %

⁴ El número de explotaciones agropecuarias disminuyó entre los períodos registrados por los censos agropecuarios de 1988 y 2002 de 418.800 a 333.500, el 20% del total alcanzado a alrededor de 85.000 mayoritariamente en el rango de las pequeñas y medianas, universo principal de los asociados a las cooperativas. Por otra parte, diversos estudios en localidades agrícolas de la región pampeana señalan que alrededor del 50% de las explotaciones, entre las que existe una mayoría de propietarios pequeños y medianos, ceden sus tierras total o parcialmente para ser trabajadas por productores con alto grado de mecanización y/o *pool/es* de siembra. (Cf. Villagra y Prividera, 2010; Urcola, 2011).

⁵ El Censo Nacional Agropecuario de 1988 revelaba que el 54% de los productores asociados a cooperativas tenía menos de 100 hectáreas, mientras que el 90% no superaba las 500 h en explotación. A ello se agrega que el 70% de la mano de obra permanente en estas explotaciones se integra con el productor y su grupo familiar. Esta realidad poco ha cambiado, excepto por la reducción del número de explotaciones, lo que permite afirmar que el movimiento cooperativo continúa integrado mayoritariamente por pequeños y medianos productores de explotaciones familiares.

respectivamente en estas mismas provincias.

Los balances generales entre ambos censos permiten observar un claro incremento de los activos, los niveles de facturación y los resultados de las balanzas comerciales de las cooperativas agropecuarias. Si tenemos en cuenta que los balances analizados durante el censo de 1998 reflejan valores propios del período de la convertibilidad (donde un peso equivalía a un dólar) y que los de 2007 reflejan valores del período de la posconvertibilidad (donde un dólar equivalía aproximadamente a 2,9 pesos): las 486 cooperativas activas del censo de 1998, declararon activos por algo más de los 1.500 millones de pesos (o dólares), un patrimonio neto en el orden de los 700 millones de pesos/dólares y un nivel de facturación de 2.700 millones de pesos/dólares; mientras que las 490 cooperativas del censo 2007 declararon activos por 5.522 millones de pesos (o 1.940 millones de dólares), un patrimonio neto en el orden de los 2.216 millones de pesos (o 764 millones de dólares) y un nivel de facturación de 9.180 millones de pesos (o 3.165 millones de dólares). Dichos incrementos pueden explicarse por la suba de precios internacionales de los *commodities* en relación con la mayor demanda mundial de productos agropecuarios (como alimentos, insumos animales o biocombustibles).

La evolución de las cooperativas respecto de la composición interna

por tipo de producto, muestra algunas variantes entre 1998 y 2007 (**cuadro Nº 2**). Las más numerosas continúan siendo las agrícolas ganaderas con fuerte especialización en el acopio y venta, aunque más agrícolas que antes debido a la intensificación del proceso de *agriculturización* motorizado por la expansión del cultivo de soja⁶ que representa más de mitad del total (70%); siguen en importancia aquellas dedicadas a cultivos industriales (12%), desplazando a un tercer lugar por la fuerte reducción de su número a las tamberas o lácteas (7%), mientras se han mantenido registrando una disminución de menor nivel las vini-frutícolas (5%), las hortícolas (4%), y otras sin especificar (2%).

3. Las cooperativas de primer grado (2007)

La información sobre cooperativas presentada a continuación tiene como fuente el *Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales de 2007* realizado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social -en adelante INAES⁷-. El mismo recoge información acerca del estado de las organizaciones cooperativas de primer grado en el país, llegando a censar un total de 6.020 cooperativas y 3.655 mutuales.

Durante el desarrollo del censo se relevó información de todas las entidades que declararon como actividad principal al menos una de las activida-

⁶ El área cosechada con granos se duplicó entre 1994 y 2008, pasando de 16 millones a 29 millones de hectáreas, un 40 % ocurrió sobre tierras antes destinadas a la actividad ganadera en la región pampeana, un 25% por aumento del sistema de doble cultivo sobre una misma superficie, un 25% por expansión en zonas extrapampeanas y el 10% restante en tierras ganaderas que a partir de las nuevas tecnologías han podido incorporarse a la producción de granos (Reca, 2010:10-11).

⁷ El operativo censal se inició en el mes de julio de 2005 y finalizó en mayo de 2006.

Cuadro N° 2. Número de cooperativas agropecuarias activas por tipo de producto

TIPO DE COOPERATIVAS	AÑO 1998		AÑO 2007	
	N° cooperativas	%s/ Total	N° cooperativas	%s/ Total
Agrícolas – Ganaderas	223	46%	343	70%
Tamberas	120	25%	35	7%
Vini – Fruti – agrícolas	27	6%	23	5%
Cultivos Industriales (yerba, té, caña, algodón, tabaco, olivo)	56	11%	58	12%
Hortícolas	30	6%	19	4%
Otras y sin especificar	30	6%	12	2%
Total	486	100%	490	100%

Fuente: INACyM, Encuesta 1998; INAES, Censo 2007.

des económicas de referencia destacadas por los resultados del *Reempadronamiento Nacional de Cooperativas y Mutuales*.⁸ De este modo, se consideraron como Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales a aquellas que declarasen haber realizado alguna de las siguientes actividades económicas clasificadas por el INAES: “cultivos agrícolas”, “cría de animales”, “actividades agropecuarias mixtas” y “servicios agrícolas y pecuarios, excepto veterinarios”.

De acuerdo con estas consideraciones, se identificó un total de 906 entidades cooperativas de primer grado que pueden ser definidas como agropecuarias (el 15 %). De éstas, sólo 490 entidades declararon “actividad”

económica y han aportado la información consignada.

3.1. Cantidad de entidades y asociados

Según los datos provisionales y parciales aportados por el Censo de 2007, se registraron como activas 490 entidades cooperativas de primer grado vinculadas con el sector agropecuario nacional (**cuadro N° 3**), con un total de 121.900 asociados que tomaron servicios de las mismas (**cuadro N° 4**).⁹ El 95,7 % de estas entidades (469) realiza actividades y ofrece servicios agropecuarios como su principal actividad económica.¹⁰

Como puede observarse en los cua-

⁸ Realizado durante el mismo período, como un primera etapa del Censo, dicho re-empadronamiento permitió identificar siete actividades económicas y sociales de mayor importancia entre las entidades: turismo y hotelería, vivienda, salud, financiera, agropecuaria, educación y servicios públicos.

⁹ En este caso se contó con información sobre el 75 % de las entidades censadas. El número de asociados corresponde a 369 casos válidos.

¹⁰ Por actividad económica se considera al conjunto de procesos productivos que realiza una empresa a los efectos de obtener un bien o un servicio que se brinda en el mercado. Para ello, debe consumir materias primas, servicios productivos y contratar personal, o en su defecto el personal puede ser la propia persona dueña de la empresa, como es el caso de los trabajadores por cuenta propia. Se dice que es una actividad económica debido a que genera valor agregado

Cuadro N° 3. Cantidad de entidades según región

Región geográfica	Región geográfica	
	Total Ent.	% Ent.
AMBA	8	1,6%
Interior PBA	84	17,1%
Córdoba	77	15,7%
Santa Fe	101	20,6%
Pampeana (Resto)	41	8,4%
NOA	45	9,2%
NEA	62	12,7%
Cuyo	49	10,0%
Patagonia	23	4,7%
Total	490	100,0%

Fuente: INAES, Censo 2007

Cuadro N° 4. Total de asociados que tomaron servicios de la entidad según región

Región geográfica	Total de asociados que toman servicio		Casos válidos
	AMBA	Interior PBA	
AMBA	2.583	6	
Interior PBA	13.170	59	
Córdoba	19.839	64	
Santa Fe	49.493	78	
Pampeana (Resto)	16.671	34	
NOA	4.931	30	
NEA	10.451	42	
Cuyo	2.038	41	
Patagonia	2.724	15	
Total	121.900	369	

Fuente: INAES, Censo 2007

Los datos que grafican la cantidad de entidades y asociados por región geográfica, las provincias que integran la región Pampeana¹¹ concentran el 63,4% de las entidades y el 83,5 % de los asociados. La provincia de Santa

puediendo tener o no, fines de lucro. En este caso, las cooperativas y mutuales, debido a los principios sociales, solidarios y de ayuda recíproca, no persiguen fines lucrativos para el beneficio de individuos y por ello no obtienen ganancias, sino excedentes colectivos que necesariamente deben producir como condición de sus supervivencia (INAES, 2007).

¹¹ Para la información del mencionado Censo, incluye Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Provincias del Interior de Buenos Aires (Interior PBA), provincias de Córdoba y Santa Fe y Resto de la región Pampeana (provincias de Entre Ríos y La Pampa).

Fe se destaca como la provincia de mayor concentración, tanto en número de entidades (101) como en cantidad de asociados (49.493), seguida en importancia por el Interior de la provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) con 84 entidades y 13.170 asociados y la provincia de Córdoba con 77 entidades y 19.839 asociados. Juntas concentran el 53,4 % de las entidades y el 70,1 % de los asociados del país.

La provincia de Santa Fe es también la que tiene mayor proporción de asociados por entidad (490) y le siguen en importancia las provincias que integran el resto de la región pampeana (406). Se destacan los casos del Área Metropolitana de Buenos Aires (322) y de Córdoba (257) que, con menor cantidad de entidades que el Interior PBA (156), presentan mayor cantidad de asociados por entidad.

Es evidente el peso de la región Pampeana en la generación de entidades vinculadas fundamentalmente con la producción y comercialización de cereales y oleaginosas, sin embargo existen organizaciones relacionadas con la producción regional especializada que se distribuyen con un 12,7 % del total en el NEA (el 8,5 % de los asociados), un 10 % en Cuyo (1,6 % de los asociados), un 9,2 % en el NOA (4 % de los asociados) y un 4,7 % en la Patagonia (2,2 % de los asociados).

Fuera de la región Pampeana, las entidades radicadas en el NEA y en la Patagonia son las que cuentan con mayor cantidad de socios promedio por entidad (168 y 118 respectivamente), siendo notorio el caso de Cuyo que, ubicándose en el segundo lugar en cuanto a cantidad de entidades fuera de lo que es la región pampeana, presenta el menor número

promedio de asociados por entidad (41 asociados).

3.2. Entidades por tipo de actividades y servicios

Según podemos observar en el **cuadro N° 5**, la mayoría de las entidades realizan actividades u ofrecen servicios vinculados con la agricultura, siendo muy inferior el rubro ganadero tanto en los aspectos productivos, como en los de asistencia técnica veterinaria, servicios de inseminación artificial o en los de investigación y desarrollo.

Producto de la tendencia histórica y del profundo *proceso de agriculturización* que viene primando en el sector desde la década de 1970 y el modelo agroexportador que se ha intensificado en los últimos años sobre la base de la producción de cereales y oleaginosas (fundamentalmente del cultivo de soja), se destaca un predominio de entidades que se dedican al *acopio y venta* (58,4 %) con especial peso en las provincias que integran la región pampeana que solas representan el 41,4 % de las entidades que hacen acopio y venta. Fuera de dicha región se destaca la concentración de entidades que hacen acopio y venta en el NEA (11,9 %).

En sintonía con el modelo agroexportador, varias entidades brindan alguno de los servicios de laboreo agrícola relacionados con siembra (el 7,7 %), cosecha (el 7,1 %), aplicación de agroquímicos (el 11,8 %) y tratamiento fitosanitario (el 4,9 %). La oferta de estos servicios permite un mejor acceso de los asociados a tecnología en maquinaria, técnicas y productos de aplicación para lograr mejores estándares de calidad en las labores y el rendimiento del producto final a comercializar.

Cuadro N° 5. Cantidad de entidades por actividades / servicios prestados por región

		Producción Agrícola	Producción Ganadera	Acopio y Venta	Transporte de Carga	Asistencia Téc. Agronómica	Asistencia Téc. Veterinaria	Agro Industria	Inv. y Desarrollo Agro	Inv. y Desarrollo Ganadería	Inseminación Artificial	Servicios de Siembra	Servicios de Cosecha	Aplicación de Agroquímicos	Tratamiento Fitosanitario
		Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.	Cant Ent.
Región geográfica	AMBA	3	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	1
	Interior PBA	27	10	59	26	38	15	16	6	1	3	3	2	1	1
	Córdoba	17	10	49	30	35	11	13	12	8	2	4	9	17	5
	Santa Fe	22	7	68	46	56	12	18	15	4	3	9	11	7	2
	Pampeana (Resto)	9	6	27	8	17	4	16	3	2	1	4	2	10	2
	NOA	14	4	18	10	10	6	9	8	1	2	8	6	4	3
	NEA	17	7	34	3	13	7	36	10	8	2	6	3	9	2
	Cuyo	16	2	19	0	4	3	33	2	0	0	4	2	7	5
Patagonia	5	4	12	1	3	1	14	0	0	0	0	0	3	3	
Total		130	50	286	124	176	59	160	56	24	13	38	35	58	24

Fuente: INAES, Censo 2007

En este sentido, es notorio el contraste que se observa entre las actividades y servicios en agricultura respecto de las ganaderas. Un 26,5 % de las entidades realiza producción agrícola y un 10,2 % producción ganadera, un 35,9 % ofrece asistencia técnica

agrícola y un 12 % asistencia técnica veterinaria, un 11,4 % hace Investigación y Desarrollo en Agricultura y un 4,9 % en Ganadería.

También se destaca el porcentaje de entidades que realizan algún tipo de transformación industrial de sus pro-

ductos. Un 32,6 % de las mismas desarrolla procesos de elaboración agroindustrial de sus manufacturas, siendo significativa la concentración de casos en las regiones del NEA y Cuyo. Ambas reúnen el 43,1 % de las entidades que realizan actividades agroindustriales, producto (como veremos en el apartado sobre agroindustria) del crecimiento de la producción yerbatera en el NEA y vitivinícola en Cuyo. Con menor porcentaje, el conjunto de las provincias que integran la región pampeana acumulan casos de entidades vinculadas con la elaboración de quesos y leche.

Finalmente, otro servicio que debe ser destacado por su presencia significativa es el de *transporte y carga*. Un 25,3 % de ellas ofrece este servicio que se presenta como elemento fundamental para la inserción de productos al circuito de comercialización. Una vez más, en este rubro se destaca la concentración de casos en las provincias que conforman la región pampeana. El transporte de carga se transforma en un servicio estratégico para permitir a los asociados el acceso a los centros de acopio y venta.

3.3. Personal empleado por las entidades

En cuanto al *personal empleado* en estas entidades, podemos señalar que un total de 469 entidades del sector agropecuario (actividad económica principal), cuentan con 22.931 empleados, de los cuales el 93,5 % son remunerados y el 6,5 % no remunerados.

En el **cuadro N° 6** podemos obser-

var la distribución del empleo por región y por quintiles¹² de ingreso. El mismo nos muestra que las provincias que integran la región pampeana concentran el 76,8 % del empleo, destacándose notoriamente entre éstas la cantidad de empleos proporcionados por la provincia de Santa Fe que aporta ella sola el 36,1 % del total de empleos de las entidades y el 47 % de los empleos de la región. El AMBA se destaca por la cantidad de empleos que genera en relación con la cantidad de entidades contabilizadas en dicha área geográfica: 8 entidades y 2.345 empleos, lo que da un promedio de 293 empleos por entidad. Fuera de esta región se destacan las entidades del NEA que, proporcionan el 13,2 % del total de empleos, se posiciona por encima de la provincia de Córdoba y del Interior PBA a pesar de que éstas cuentan con mayor cantidad total de entidades (77 y 84 respectivamente, contra 62 entidades en el NEA). Esto indica un mayor número promedio de empleos por entidad en el NEA (49 empleos). En el otro extremo, Cuyo y la Patagonia presentan la menor cantidad promedio de empleos por entidad (13 empleos).

Tal como puede observarse, los totales de personal por quintiles de ingresos muestran una curva ascendente con una pronunciada concentración de casos en el máximo valor de la escala de ingresos representada por el Q5 con el 58,1 % del total empleado. Con excepción del AMBA, el resto de las provincias que integran la región pampeana muestran esta misma tendencia, al igual que las regiones extrapampeanas del NEA y

¹² El concepto estadístico de Quintiles utilizado divide el universo de estudio (cooperativas censadas) en cinco conjuntos de acuerdo con el nivel de ingresos totales del ejercicio 2005. De este modo, Q1 corresponde al 20 % de las entidades con menor actividad económica y la escala se extiende hasta Q5 que concentra el 20 % de las entidades con mayor facturación del período.

Cuadro N° 6. Total de personal por quintil de ingresos por región

		Total emplea- dos	Quintil de ingresos					
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	SD
			Total emplea- dos	Total emplea- dos	Total emplea- dos	Total emplea- dos	Total emplea- dos	Total emplea- dos
Región geográfica	AMBA	2.345	9	710	106	1.506	.	14
	Interior PBA	2.901	30	783	303	495	1.286	4
	Córdoba	2.325	219	83	222	507	1.294	.
	Santa Fe	8.284	60	86	314	528	7.191	105
	Pampeana (Resto)	1.747	65	176	170	129	1.207	.
	NOA	1.333	125	135	155	63	855	.
	NEA	3.035	250	153	194	1.019	1.409	10
	Cuyo	646	152	116	101	183	79	15
	Patagonia	315	29	127	40	113	.	6
Total		22.931	939	2.369	1.605	4.543	13.321	154

Fuente: INAES, Censo 2007

el NOA. En el caso de Cuyo las máximas expresiones de empleos se concentran en el Q4 y la segunda en el Q1, es decir, en el mínimo valor de la escala de ingresos. El AMBA y la Patagonia se destacan por no contar con ningún caso en el Q5, concentrando su máxima cantidad de empleos en los Q4 y Q2 respectivamente.

El total de empleos por quintil permite inferir que las entidades con mayor nivel de ingresos son las que generan mayor cantidad de empleos en el sector, ya que los Q4 y Q5 concentran el 77,9 % de los empleos totales brindados por las entidades, cuestión que se refleja en la mayoría de las regiones con excepción de la Patagonia. Las entidades que presentan mayores ingresos son las que concentran mayor cantidad de empleos.

3.4. Estado de situación económica financiera

En cuanto al *balance general* (correspondiente al ejercicio económico 2005) que presenta la actividad económica de las 469 entidades del sector agropecuario, podemos observar en el **cuadro N° 7** la sumatoria de activos, pasivos, ingresos y egresos de las organizaciones censadas¹³. El mismo indica una sumatoria total de activos de \$ 5.522.078.284 y \$ 3.305.877.388 de pasivo con un patrimonio neto resultante de \$ 2.216.200.896. La sumatoria de ingresos es de \$ 9.180.902.685 y el resultado de \$ 967.536.173. El promedio de rentabilidad de las cooperativas censadas está en el orden del 17,5 por ciento.

¹³ Como se puede observar en los cuadros, se trabajó con información válida del 96 % de los casos.

Cuadro N° 7. Balance general: activos, pasivos, ingresos y egresos

	Total activos \$	Total pasivos \$	Total ingresos \$	Total egresos \$
	5.522.078.284	3.305.877.388	9.180.902.685	8.213.366.512
Casos válidos	455	451	452	451

Fuente: INAES, Censo 2007.

El **cuadro N° 8** presenta la distribución de ingresos entre entidades según quintiles de ingresos. El mismo nos permite observar que el 20 % de las cooperativas concentra el 87 % del total de ingresos de las entidades censadas.

En los **cuadros N° 9 y N° 10** podemos observar el total de activos, pasivos, ingresos y egresos de las entidades del sector agropecuario desagregados por región. Dichos cuadros permiten observar la participación de cada provincia o región a la sumatoria que presenta el balance general de las entidades contabilizadas.

Con esta distribución podemos observar el peso económico que presentan las entidades pertenecientes a las provincias que integran la región Pampeana. Las mismas suman activos por \$ 4.326.203.871, pasivos por \$ 2.657.542.955 y un patrimonio neto de \$ 1.668.660.916 (75,3 % del patrimonio neto total de las entidades) con

una facturación de \$ 8.132.281.908 y un resultado de \$ 847.537.176 (87,6 % del resultado total de las entidades).

Dentro de esta región, las entidades de la provincia de Santa Fe son las que presentan mayor peso en la actividad económica regional, puesto que su patrimonio neto ronda el 50 % del patrimonio neto pampeano (\$ 819.417.557) y el resultado de su balanza comercial el 35 % del resultado total de dicha región (\$ 304.164.226). Le siguen en importancia las entidades pertenecientes al Interior PBA y Córdoba, las cuales presentan patrimonios netos y resultados por ingresos y egresos similares que se aproximan cada una al 20 % del patrimonio neto total regional y al 25 % del resultado comercial total Pampeano.

A pesar de la superioridad patrimonial y de resultado de la balanza comercial que presentan las entida-

Cuadro N° 8. Distribución de ingresos según quintil de ingresos

Quintil de ingresos		Total	Casos válidos
Q1		3.642.220	90
Q2		59.581.711	91
Q3		245.585.313	90
Q4		881.652.791	91
Q5		7.990.440.651	90
SD		.	0
Total Sector		9.180.902.685	452

Fuente: INAES, Censo 2007.

Cuadro Nº 9. Total activos y pasivos según región

		Total Activos	Casos válidos	Total Pasivos	Casos válidos	Total Patrimonio Neto
Región geográfica	AMBA	6.580.149	7	3.436.063	7	3.144.086
	Interior PBA	723.313.091	80	391.947.972	80	331.365.119
	Córdoba	724.570.683	74	393.298.231	74	331.272.452
	Santa Fe	2.450.107.009	97	1.630.689.452	97	819.417.557
	Pampeana (Resto)	421.632.939	35	238.171.237	35	183.461.702
	NOA	367.096.304	38	242.513.358	34	124.582.946
	NEA	642.204.689	57	326.896.843	57	315.307.846
	Cuyo	124.365.150	47	47.363.582	47	77.001.568
	Patagonia	62.208.271	20	31.560.650	20	30.647.621
	Total Sector	5.522.078.284	455	3.305.877.388	451	2.216.200.896

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INAES, Censo 2007.

Cuadro Nº 10. Total ingresos y egresos según región

		Total Ingresos	Casos válidos	Total Egresos	Casos válidos	Total Resultados
Región geográfica	AMBA	23.880.335	7	23.139.833	7	740.502
	Interior PBA	1.225.898.267	80	1.007.949.398	79	217.948.869
	Córdoba	989.507.061	74	773.996.004	74	215.511.057
	Santa Fe	5.018.410.203	97	4.714.245.977	97	304.164.226
	Pampeana (Resto)	874.586.042	35	765.413.520	35	109.172.522
	NOA	342.349.246	37	244.567.450	36	97.781.796
	NEA	543.773.035	57	528.438.967	57	15.334.068
	Cuyo	121.540.281	46	118.169.373	47	3.370.908
	Patagonia	40.958.215	19	37.445.989	19	3.512.226
	Total Sector	9.180.902.685	452	8.213.366.512	451	967.536.173

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INAES, Censo 2007.

des de la provincia de Santa Fe respecto del total de las entidades del país y la región, si hacemos un cálculo de rentabilidad sobre activos, estableciendo el *porcentaje de ganancia por cada peso invertido*, encontramos que el margen de rentabilidad de esta es inferior a las del Interior PBA, Córdoba y el resto de la región pampeana. Con esta ecuación, tanto

Santa Fe como el AMBA presentan una rentabilidad del 12,4 % y el 11,2 % respectivamente, mientras que las otras provincias presentan una rentabilidad sobre activos de 30.1 % el Interior PBA, 29,7 % Córdoba y 25.9 % el "resto de la región pampeana".

Cuadro N° 11. Rentabilidad cooperativa en la región pampeana

	Total Resultados	Total Activos	Rentabilidad en %
Región Pampeana AMBA	740.502	6.580.149	11,2
Interior PBA	217.948.869	723.313.091	30,1
Córdoba	215.511.057	724.570.683	29,7
Santa Fe	304.164.226	2.450.107.009	12,4
Pampeana (Resto)	109.172.522	421.632.939	25,9
Total	847.537.176	4.326.203.871	19,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INAES, Censo 2007.

Desde tal perspectiva, fuera de esta última región se destaca el caso de las entidades del NOA que cuentan con una rentabilidad sobre activos superior a la media de la región Pampeana (19,6 %). Las mismas suman activos por \$ 367.096.304, pasivos por \$ 242.513.358 y un patrimonio neto de \$ 124.582.946 con ingresos por \$ 342.349.246 y un resultado de \$ 97.781.796, presentando una rentabilidad sobre activos de 26,6 por ciento.

El resto de las entidades que se distribuyen en las regiones extrapampeanas presentan inferiores magnitudes patrimoniales, de facturación y rentabilidad.

Las del NEA presentan un patrimonio neto de \$ 315.307.846 con factu-

raciones por \$ 543.773.035 y un resultado de \$ 15.334.068 con el 2,4 % de rentabilidad. Cuyo cuenta con un patrimonio neto de \$ 77.001.568 con ingresos por \$ 121.540.281 y un resultado de \$ 3.370.908 con el 2,7 % de rentabilidad. Finalmente, las entidades de la Patagonia suman un patrimonio neto de \$ 30.647.621 con facturaciones por \$ 40.958.215 y un resultado de \$ 3.512.226 con el 5,6 % de rentabilidad.

De este modo, podemos observar que sólo las entidades pertenecientes a las regiones del NOA y Pampeana tienen promedios de rentabilidad que están por encima de la media establecida en el orden del 17,5 % por la actividad cooperativa agropecuaria de las entidades censadas.

Cuadro N° 12. Rentabilidad cooperativa por región

	Total Resultados	Total Activos	Rentabilidad en %
Región geográfica Pampeana	847.537.176	4.326.203.871	19,6
NOA	97.781.796	367.096.304	26,6
NEA	15.334.068	642.204.689	2,4
Cuyo	3.370.908	124.365.150	2,7
Patagonia	3.512.226	62.208.271	5,6
Total Sector	967.536.174	5.522.078.284	17,5

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INAES, Censo 2007.

Cuadro N° 13. Endeudamiento total entidades sector agropecuario (principal actividad económica)

	Total Deuda Impositiva	Total Deuda Previsional	Total Deuda Banca Pública	Total Deuda Banca Privada	Deuda Total
Sumatoria	115.990.481	48.643.933	256.430.173	731.114.830	1.152.179.417
Casos válidos	442	442	440	437	448

Fuente: INAES, Censo 2007.

En cuanto al *nivel de endeudamiento* (**cuadro N° 13**), la sumatoria de 469 entidades del sector agropecuario presenta una deuda total de \$ 1.152.179.417¹⁴, constituida el 85,7 % por deuda a la Banca Pública y Privada. De esta deuda financiera, el 63,4 % corresponde a la Banca Privada y el 22,2 % a la Banca Pública. El resto de la deuda se distribuye en orden de importancia entre la parte impositiva y la previsional.

El **cuadro N°14**, que presenta los totales adeudados desagregados por región y tipo de deuda, permite observar una distribución de deuda similar a la media general, con algunas excepciones, tales como el de las entidades de la provincia de Córdoba dentro de la región Pampeana y las de la Patagonia cuya deuda bancaria pública es superior a la deuda privada o las del AMBA donde el 100 % de la deuda bancaria es privada.

El caso de las entidades del NEA sobresale por presentar un total de deuda superior al del resto de las regiones y provincias, sólo superada por la totalidad de la Región Pampeana (de \$ 909.045.129) y, dentro de ésta, por la provincia de Santa Fe (cuya deuda representa el 86 % de la deuda Pampeana). La distribución de la misma por tipo de deuda muestra en el NEA un elevado porcentaje de

deuda Impositiva con valores que se aproximan a la deuda pública bancaria (posee el 30 % de la deuda total Impositiva de las entidades) y una deuda previsional elevada respecto del resto de las provincias y regiones (cuenta con el 25 % de la deuda total previsional de las entidades).

En el nivel de endeudamiento encontramos una posible explicación a la diferencia en los niveles de rentabilidad observados al interior de la región Pampeana. Ya hemos indicado que llama la atención la diferencia entre las rentabilidades observadas entre las entidades de la provincia de Santa Fe y las del Interior PBA y Córdoba. Estas dos últimas exhiben rendimientos en el orden del 30 % mientras que la primera obtiene un rendimiento de tan solo el 12,4 por ciento.

Una posible explicación a esta diferencia es que las entidades de Córdoba y el Interior PBA financian el 54 % de sus activos con pasivos mientras que las de Santa Fe financian los suyos con un 67 %. Pero más notable aún es que, en el caso de las entidades del Interior PBA, sus pasivos están compuestos sólo un 5 % por deuda financiera e impositiva y un 95 % por pasivos operativos y en las de la provincia de Córdoba esta misma composición es del 19 % para

¹⁴ En este caso se trabajó con el 95 % de casos válidos.

Cuadro N° 14. Endeudamiento total por tipo de deuda según región

		Total Deuda Impositiva		Total Deuda Previsional		Total Deuda Banca Pública		Total Deuda Banca Privada		Deuda Total	
		Sumatoria	Casos válidos	Sumatoria	Casos válidos	Sumatoria	Casos válidos	Sumatoria	Casos válidos	Suma-toria	Casos válidos
Región geográfica	AMBA	937.348	5	0	6	0	6	2.102	6	939.450	6
	Interior PBA	3.681.295	75	733.662	76	3.793.195	75	12.301.065	76	20.509.218	77
	Córdoba	6.197.907	73	2.479.701	72	48.012.453	71	18.745.569	71	75.435.631	73
	Santa Fe	51.148.563	95	22.999.896	95	129.632.950	96	576.978.140	95	780.759.549	98
	Pampeana (Resto)	8.185.253	34	2.530.074	34	9.905.319	33	10.780.636	33	31.401.281	34
	NOA	7.285.452	36	2.808.317	36	19.106.427	36	55.236.907	35	84.437.104	36
	NEA	35.378.519	58	12.921.930	58	38.330.779	57	46.679.548	56	133.310.776	58
	Cuyo	1.413.037	47	579.657	47	2.849.675	47	7.440.971	46	12.283.341	47
	Patagonia	1.763.109	19	3.590.695	18	4.799.375	19	2.949.890	19	13.103.069	19
	Total	115.990.481	442	48.643.933	442	256.430.173	440	731.114.830	437	1.152.179.417	448

Fuente: INAES, Censo 2007.

Cuadro N° 15. Comparación de deuda entre tres provincias de la región Pampeana

	Activos	Pasivos	% sobre Activos	Pat. Neto	% sobre Activos	Pasivos financieros y fiscales		Pasivos operativos	
						\$	% de pasivo	\$	% de pasivo
Santa Fe	2.450.107.009	1.630.689.452	67%	819.417.557	33%	780.759.549	48%	849.929.903	52%
Interior PBA	723.313.091	391.947.972	54%	331.365.119	46%	20.509.218	5%	371.438.754	95%
Córdoba	724.570.683	393.298.231	54%	331.272.452	46%	75.435.361	19%	317.862.870	81%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INAES, Censo 2007.

lo financiero e impositivo y del 81 % para lo operativo, mientras que los pasivos financieros de las entidades de Santa Fe representan casi la mitad (el 48 %) del total de sus deudas. Dado que los pasivos operativos suponen bajos costos de interés y los

financieros e impositivos generan tasas superiores, esto podría explicar la notable diferencia de rentabilidad entre las 3 provincias más destacadas de la región Pampeana.

4. Comercialización agropecuaria cooperativa¹⁵

Dado que la mayoría de las cooperativas priorizan las actividades de acopio y venta (el 58 %) para brindar a sus asociados mejores condiciones de venta de sus productos, los datos que siguen nos brindan una mejor dimensión de cuáles son las cadenas agroalimentarias privilegiadas por las entidades.¹⁶

Del total de 490 entidades cooperativas y mutuales del sector agropecuario censadas, el 51,2 % realiza comercialización de **productos agrícolas**. De las entidades que realizan algún tipo de comercialización de sus productos agrícolas, el 66,5 % pertenece a las provincias que integran la región pampeana y el resto se distribuyen con menor porcentaje en las demás regiones (NEA 14,3 %; NOA 7,2 %; Cuyo 6,8 %; Patagonia 5,2 %).

En cuanto al tipo de bien agrícola que se comercializa, de las 251 entidades, en orden de importancia, el 66,9 % comercializaron cereales¹⁷, el 63,3 % oleaginosas¹⁸, el 25,1 % semillas, el 23,1 % cultivos industriales, el 9,2 % frutales, el 7,6 % hortalizas y legumbres y el 0,8 % forestales.

De un total de 490 entidades censadas, el 31,2 % comercializa **productos pecuarios**, es decir, ganado y otros productos de origen animal. El 60 % de las entidades que comercializan productos pecuarios se concentra en la región Pampeana, el 13,1 % en el NEA, el 12,3 % en Cuyo, el 10,8 % en el NOA y el 3,8 % en la Patagonia.

El 34,6 % de estas cooperativas comercializa Bovinos¹⁹, mientras que en mucho menor porcentaje, el 5,3 % de las entidades comercializa Porcinos, el 4,6 % Ovinos y otro 4,6 % Conejos. Respecto de los productos de origen animal comercializados podemos decir que el 22,9 % de las

¹⁵ Por cuestiones de espacio, en esta edición impresa presentamos una versión reducida del apartado sobre comercialización. La versión completa puede consultarse en la edición electrónica de esta misma revista en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3409>

¹⁶ La información brindada por el Censo presenta, además, datos sobre capacidad de almacenamiento, producción agropecuaria y agroindustrial, actividades de investigación y desarrollo, oferta de asesoramiento técnico y de servicios agrícolas.

¹⁷ Si comparamos el total de toneladas de trigo comercializado por las entidades con el total de 15.959.580 toneladas de producción en el país durante la campaña 2004/05, obtenemos que las toneladas de trigo comercializadas por las 168 cooperativas equivale al 16 % de dicho total, mientras que las toneladas de maíz comercializadas equivalen al 11,2 % del total de toneladas de producción (20.482.572) durante la misma campaña. Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca –MAGyP–. Estimación de la campaña de trigo 2004/05. Extraído de <http://www.siiia.gov.ar/>. Consultado el 18/01/2011.

¹⁸ El total de toneladas de soja comercializadas por las 159 entidades equivale al 16,6 % del total de toneladas de producción de soja en el país durante la campaña 2004/05 (38.300.000 toneladas). Fuente: MAGyP. Estimación de la campaña de soja 2004/05. Extraído de <http://www.siiia.gov.ar/>. Consultado el 18/01/2011.

¹⁹ Las 53 entidades que hacen comercialización bovina, vendieron un volumen total de 789.292 cabezas de ganado, lo que equivale al 5,5 % del total de cabezas de ganado bovino faenado en el país durante 2005. Un total de 14.251.709 cabezas faenadas. Fuente: Ex Junta Nacional de Granos, Mercados Ganaderos-SAGPyA, Servicio Nacional de Sanidad Animal y Oficina Nacional de Control Agropecuario. Estimación del total de ganado bovino faenado durante 2005. Extraído de <http://www.siiia.gov.ar/>. Consultado el 18/01/2011.

entidades comercializa Leche sin procesar²⁰, el 18,9 % Miel y subproductos de la misma y el 8,5 % Productos Avícolas (carne y huevos).

Como puede observarse, los productos primarios comercializados por las entidades se encuentran bien diferenciados por región. El peso de las entidades de cada región en la comercialización de cada producto nos permite establecer un mapa de la especialización de la actividad agropecuaria de las cooperativas por región según el producto que comercializan mayormente.

Las entidades de la región **Pampeana** se especializan, fundamentalmente, en la comercialización de granos y en productos pecuarios. Cuenta con el 90 % de las entidades que comercializan cereales y oleaginosas y casi el 100 % del volumen total de granos comercializados por las entidades. Presentan cifras parecidas en la comercialización de ganado bovino, porcino, ovino y de conejos, así como también en los productos de origen animal como la leche sin procesar y la miel. Al interior de dicha región, hay un importante número de entidades de la provincia de Córdoba que se especializan en la comercialización de maní. Lo mismo ocurre con la papa en el Interior PBA, donde se concentra más del 70 % del volumen total de papa comercializado por las entidades.

Las entidades del **NEA** se especializan, fundamentalmente, en la comercialización de una variada cantidad de cultivos industriales tales como la yerba mate, el algodón, el tabaco y el

té. Cuentan con casi el 100 % del volumen total de yerba mate y té comercializados, el 60 % del algodón y el 30 % del tabaco (superada únicamente por las entidades del NOA). También se destacan en la comercialización casi exclusiva de frutales como el naranjo y el limón, de hortalizas y legumbres como el tomate para industria y en especies forestales como el pino.

Por su parte, las entidades del **NOA** se especializan también en la comercialización de cultivos industriales, tales como el tabaco y el algodón. En esta región, se comercializa el 70 % del volumen total de tabaco comercializado por las entidades del país y el 60 % del algodón. También se destacan las entidades que comercializan papa, aunque con un porcentaje menor al presentado por las del Interior PBA (menos del 30 % del volumen total comercializado por las entidades).

Las entidades de **Cuyo** se dedican, fundamentalmente, a la comercialización casi exclusiva del cultivo frutícola de uva para vinificación y, en segundo lugar (en cuanto al volumen de comercialización), en el de olivos para aceite y aceituna.

Las entidades de la **Patagonia** se especializan en la comercialización frutícola de manzanos y perales, contando con el 100 % del volumen total comercializado por las entidades en dichos productos frutales.

Finalmente, cabe destacar que las entidades de las regiones indicadas comercializan sus productos agrope-

²⁰ Las entidades que comercializan Leche sin procesar, habrían comercializado un volumen de 1.447 millones de litros, es decir, el 15,2 % del total de leche producida en el país durante el año 2005 (9.500 millones de litros según: MAGyP – Dirección de Industria Alimentaria. Estimación del total de leche con destino producida durante el 2005. Extraído de <http://www.siiia.gov.ar/>. Consultado el 09/02/2011).

cuarios mayoritariamente en el Mercado Interno, privilegiando los circuitos comerciales e industriales del ámbito local por sobre los externos.

5. Reflexiones finales

Las actividades asociadas con el uso de la tierra se encuentran inmersas en profundas transformaciones técnicas, productivas y organizacionales, ya que dichas actividades no sólo se orientan a la producción de alimentos cada vez más sofisticados, sino que se amplían hacia los biocombustibles y los insumos industriales. Con estas nuevas demandas, la etapa agroindustrial transforma materias primas y desarrolla una amplia logística de sus relaciones de producción y comercialización que tienden a estructurarse como redes o cadenas globales de valor insertas en las actividades locales productoras de insumos para alimentos, de alimentos terminados o de insumos industriales de origen biológico como los biocombustibles (Anlló *et al*, 2010: 10).

En este escenario el sector cooperativo se inserta fundamentalmente como articulador entre productores e industrias y entre productores y empresas proveedoras de insumos y servicios. El sector cooperativo agropecuario se constituye en un actor fundamental de apoyo a la producción primaria en la etapa de comercialización, puesto que un porcentaje cercano al 60 % de las entidades censadas realiza actividades de acopio y venta. En segunda instancia hemos podido señalar cómo un poco más del 30 % desarrolla algún tipo de procesamiento industrial de sus productos agropecuarios, sobre todo en las actividades vitivinícolas (vinos y mostosulfitados) y lácteas (leche y queso), y en menor

medida cultivos industriales y granos, agregando valor a sus actividades primarias y realizando, en algunos casos, actividades de investigación agrícola-ganadera y de desarrollo tecnológico.

Si se considera que la mayoría de las cooperativas privilegian el mercado interno por sobre el externo, podemos inferir que se constituyen en un eslabón fundamental del circuito comercial e industrial local. En este sentido, aportan al valor agregado de las diferentes cadenas productivas regionales, ofreciendo servicios de asesoramiento y asistencia técnica a la producción, de transporte y carga y garantizando la inserción de productos en los diferentes circuitos productivos y comerciales locales e internacionales.

Si bien puede observarse en el sector agropecuario una tendencia general a la agriculturización de la producción, sobre todo respecto del cultivo de soja por sus niveles de rentabilidad, el sector cooperativo tiende a mostrar una marcada presencia regional de acuerdo con las diversidades productivas presentes en cada región. A pesar de que en el caso de la producción y comercialización de soja puede observarse cierta presencia en las regiones extrapampeanas del NOA y el NEA, esta es ínfima y las entidades de la región pampeana son las que participan activamente dentro de esta cadena productiva. La mayoría de las entidades censadas presenta una marcada línea de impulso a las economías regionales ofreciendo alternativas a la oferta de bienes y productos de cada zona. Las cooperativas de la región pampeana se especializan mayoritariamente en las cadenas productivas y comerciales de granos (cereales y oleaginosas) y pro-

ductos pecuarios (carne bovina y leche), las del NOA en los cultivos industriales como el tabaco y el algodón, las del NEA en yerba mate y te, las de Cuyo en el cultivo frutícola de uva para vinificación y de olivos para aceite y aceituna y la Patagonia en manzanos y perales.

Las entidades de la región Pampeana son las que se insertan en las tres principales cadenas agroindustriales (soja, carne bovina y leche) en cuanto a su valor agregado. Esto explicaría la mayor presencia cuantitativa de entidades y asociados en dicha región (y dentro de ésta en las provincias de Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba) respecto de las demás, aunque con mayor peso en la cadena de soja. El sector cooperativo ha tenido un rol histórico menos protagónico en la actividad ganadera por la fuerte presencia de la industria frigorífica privada en el país (Ressele y Silva, 2008), y el menor desarrollo de esta actividad en el colectivo social que constituye la base principal de sus asociados.

A pesar de esta concentración de entidades en la región Pampeana (debido a su trayectoria histórica y, actualmente, estimulada por los niveles de rentabilidad en la producción y comercialización de soja en la denominada zona núcleo), puede señalar-

se un fuerte compromiso del sector cooperativo con el fortalecimiento de las economías regionales y como actor fundamental en la comercialización e inserción de productos primarios de diversa índole en el mercado interno, potenciando circuitos comerciales e industriales locales. Ya sea en esta forma indirecta (como nexos entre productores en industria) o directamente realizando algún tipo de transformación de sus productos primarios, el sector cooperativo tiende a favorecer la producción agroalimentaria nacional.

La importancia del sector cooperativo agropecuario en la generación de valor debe observarse a partir de las relaciones productivas y comerciales que facilita y promueve al interior de cada cadena y no tanto desde sus niveles de facturación específicos. Los niveles de empleos directos e indirectos que promueve, las facilidades organizacionales y técnicas que brinda a sus asociados, los procesos directos e indirectos de transformación de materias primas que genera y los intercambios productivos, comerciales y tecnológicos que propicia entre productores, industrias y proveedores de insumos y de servicios, son algunos de los indicadores que se deben contemplar al evaluar su importancia y participación en las cadenas globales de valor.

Fuentes

Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutualismo (INACYM) (1998), *Datos de la encuesta a cooperativas*.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (2007), *Las Mutuales y las Cooperativas en la República Argentina: Resultados del Reempadronamiento Nacional de Cooperativas y Mutuales y del Censo de Información Económica de Cooperativas y Mutuales, años 2006-2007*, setiembre, Ministerio de Desarrollo Social.

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (2007), *Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales. Sector Agropecuario. Avances de Resultados, octubre, Buenos Aires*. Ministerio de Desarrollo Social.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional Agropecuario 1988*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Censo Nacional Económico 1994*.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), www.minagri.gov.ar.

Sistema Integrado de Información Agropecuaria (MAGyP), www.siiia.gov.ar.

Bibliografía

ANLLÓ, Guillermo; BISANG, Roberto y SALVATIERRA, Guillermo (edits.) (2010), *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor*, CAPAL-PROSAP, Buenos Aires.

BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge (2009), *Historia del Agro Argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, (tercera edición actualizada).

BISANG, Roberto; ANLLÓ, Guillermo y CAMPI, Mercedes (2008), "Una revolución (no) tan silenciosa. Claves para pensar el Agro en Argentina" en *Desarrollo Económico* vol 48, número 189-190.

DIRVEN, Martine (1999), "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad" en *Revista de la CEPAL* 68, agosto de 1999, págs. 171-183.

LATTUADA, Mario (2006), *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

LATTUADA, Mario, RENOLD, Juan Mauricio (2004), *El cooperativismo agrario ante la globalización*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena; RENOLD, Juan Mauricio y URCOLA, Marcos (2011), *Cooperativismo agropecuario argentino 2007*, (en prensa).

NUN, José (1987), "La teoría política y la tradición democrática" en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Puntosur, Buenos Aires.

RECA, Lucio G. (2010), "Una agricultura renovada: la producción de cereales y oleaginosas" en Reca, Lucio G., Lema, Daniel y Flood, Carlos (editores), *El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafío*, Editorial Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp- 1-28.

RESSEL, Alicia y SILVA, Alicia (2008), "Estudio de las Cooperativas Agrarias en la Argentina", en Martí, Juan Pablo (coord.), *Cooperativas e Integración Regional. La trayectoria de las cooperativas agropecuarias y de ahorro y crédito en el MERCOSUR*, Montevideo, Uruguay, pp. 74-109.

SCHEJTMAN, Alexander y RAMÍREZ, Eduardo (2004), *Desarrollo Territorial Rural. Aspectos destacados de experiencias en América Latina*, Fondo Mink'a de Chorlaví.

SCHEJTMAN, Alexander y BARSKY, Osvaldo (comps.) (2008), *El Desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires, Siglo XXI.

URCOLA, Marcos (2011), *Estrategias socioproductivas y agricultura familiar. Las nuevas tecnologías y sus implicancias en las relaciones familiares y productivas en una localidad del sur santafesino*, (documento de trabajo inédito), CONICET-UNR.

VILLAGRA, Constanza y PRIVIDERA, Guido (2010), *Caracterización de los productores del partido de Lobería*, INTA Necochea-IPAF Región Pampeana, (en prensa).

Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular

*Horacio Cao**

Los cambios ocurridos en los últimos años han puesto en entredicho conceptos que se consideraban consolidados en el campo de la Administración y las Políticas Públicas. Tanto en la perspectiva de las acciones concretas, como en el ámbito académico, están en disputa aspectos muy básicos acerca de cuál es la mejor forma de trabajar sobre el ámbito de la Administración Pública. El artículo que a continuación se presenta toma partido en esta discusión, describiendo las que, a juicio del autor, son las notas esenciales de una Gestión Pública “Nacional y Popular”.

* Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, horaciocao33@hotmail.com

Los cambios ocurridos en los últimos años en el campo del estudio de la Administración y las Políticas Públicas han significado un giro sobre lo que implican los diferentes modelos de Gestión Pública. De esta forma, de una visión administrativista centrada sobre el análisis jurídico y organizacional, se ha pasado a otra visión que, enriquecida con elementos de disciplinas conocidas como sociales o humanísticas, se proponen tanto el análisis de su articulación con otros ámbitos del todo social, como el estudio de los actores e intereses involucrados en su despliegue.

Vista esta situación, no es de extrañar que los textos dirigidos al examen de los enunciados más generales y abstractos de la gestión pública sean considerados inescindibles de la discusión político ideológica, entendida esta última como el espacio donde se dirimen los diferentes modelos de

sociedad que se postula construir¹.

Al partir de este razonamiento es que el trabajo que a continuación se presenta establecerá cuáles son, a juicio del autor, las notas esenciales de una Gestión Pública “Nacional y Popular”². Para ello, se identifican cuatro segmentos que parecen marcar los hitos centrales de esta propuesta política en el tema que nos ocupa.

Estos segmentos, se despliegan bajo la forma de “tesis”, juicios generales que, se espera, sean debatidos y perfeccionados por la militancia política, por el mundo académico y, fundamentalmente, por quienes son los encargados de gestionar los planes y programas del sector público. Cabe señalar que para avanzar en más precisiones sobre estos juicios generales, es fundamental poder circunscribir doblemente el objeto de trabajo/estudio:

¹ Lo que confirma el carácter falaz de la asignación de una cualidad “técnica” a las definiciones que deben darse en el ámbito de la estructuración más general de la administración pública. En general, al menos en el ámbito académico y universitario, nadie sostiene que estas grandes directrices sean un tema neutro desde el punto de vista político e ideológico.

² La perspectiva “Nacional y Popular” está compuesta por un corpus de valores, abordajes, conocimiento, relatos no totalmente estructurados, en parte porque siempre fue un saber plebeyo, que no tuvo como una de sus prioridades alcanzar un estatus filosófico o científico reconocido por los espacios institucionales del establecimiento. A los fines de facilitar la comprensión del escrito, digamos que cuando hablamos de lo “Nacional y Popular” estamos pensando en los vectores emancipadores presentes en los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Kirchner-Fernández en la Argentina, entre otros. Un análisis al respecto, elaborado alrededor de las definiciones de populismo, puede verse en los trabajos de Ernesto Laclau (en especial, “La Razón Populista”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005).

- a) Sobre el proceso político social en el que se inscriben las políticas de gestión pública; cuáles son los actores políticos que se encarnan, su poder relativo, su nivel de activación política, etc.
- b) Sobre el caso concreto; qué recursos (simbólicos y materiales) involucra, cuál es su lugar en el escenario más general de la Administración Pública (Nacional, Provincial o Municipal), cuáles son las estructuras estatales con las que se vincula, etc.

Tanto para clarificar el presente texto como para mostrar las diferentes posiciones ideológicas, se contrapondrá la visión nacional-popular a los enfoques neoliberales. Existe una verdadera "divisoria de aguas" en el tema que nos ocupa. Se trata, claro está, de una presentación estilizada, un resumen extremo -y necesariamente arbitrario- que busca resaltar los puntos de tensión entre ambas vertientes.

De todas formas, quiere remarcar que no se busca con esta comparación demostrar la mayor vigencia de un enfoque en comparación con el otro, sino más bien establecer, con algún grado de sistematicidad, la forma en que cada propuesta política se corresponde con ciertos enfoques de gestión pública. Si esto se logra, se podrá reorientar un debate que tiene equívocos: en muchos casos los puntos de tensión se ori-

ginan más en los presupuestos teóricos y valorativos que en las alternativas de gestión que se proponen desde cada uno de estos campos.

Remarquemos que ninguno de los dos enfoques da garantías de consistencia interna y eficacia y eficiencia de la administración. El autor está tentado de decir que cuando las políticas de gestión pública expresan fracciones sociales y económicas dinámicas, tendrán más posibilidades de desplegarse de forma virtuosa, mientras que actores parasitarios o en descomposición inducen políticas signadas por la ineficiencia y la corrupción. Sin embargo, cuando se analizan casos concretos surgen otros elementos igualmente determinantes originados en los intersticios de la coyuntura política, en la historia organizacional, en las condiciones de gobernabilidad, en el desempeño individual, en el azar...

Introducción: un enfoque situado

El punto de vista Nacional Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción -América latina- cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena autonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social.

Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo³, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales: asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el *establishment*), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, como así también las tensiones que se generan en su propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios.

A partir de este diagnóstico, no es difícil colegir cuál es, para el enfoque Nacional-Popular, el objetivo último de la actividad política en general y de la acción del Estado y la Administración Pública en particular: salir de la situación de subdesarrollo.

Esta voluntad de cambio y transformación tienen un sentido definido por dos estrategias centrales:

- a) Procesos de modernización y desarrollo socioeconómico, que permitan otro tipo de dinámica interna y de relación con el mundo.
- b) Acciones tendientes a superar los desequilibrios sociales, con especial énfasis en la tarea de operar sobre los bolsones de pobreza y marginalidad como así también de reducir los desniveles en la asignación del ingreso.

Estos dos objetivos se consideran estrechamente relacionados: sólo una sociedad que haya superado sus desequilibrios sociales puede desarrollarse; sólo a través del desarrollo pueden superarse los desequilibrios sociales.

A estos supuestos generales, se le contraponen otra perspectiva, conocida como “neoliberal” que postula un conocimiento universal: sus fórmulas y recetas son válidas para todo tiempo y lugar. En sus versiones más rudimentarias, suele formular como piedra de toque de todo su programa de gobierno la construcción de instituciones -poder judicial y administración pública- que sostengan el funcionamiento de los mercados. De esta forma, a los mercados concurrirían ciudadanos libres e

³ Existen diferentes conceptos para abordar este tipo de sociedades: “en transición”, “pobres”, “de desarrollo intermedio”, “del tercer mundo”, etc. Sin tomar posición sobre las importantes implicancias de cada una de ellos, hablaremos de “subdesarrolladas” para enfatizar sus desequilibrios y diferencias cualitativas frente a las sociedades “desarrolladas” (principalmente, las correspondientes a Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá y Japón).

iguales a los que la competencia haría sacar la mayor productividad de sí. Adicionalmente, la propia dinámica de los mercados, iría ampliando el círculo de acceso, goteando crecientes recursos hacia una porción cada vez mayor de la población.

La visión nacional popular sostiene que los elementos que configuran el desarrollo -creación de más riqueza acompañada de nuevos y más complejos roles sociales, incorporación de tecnología, distribución de riqueza, etcétera- no surgen sin más del automatismo de mercado, sino que precisan de una serie de acciones dirigidas y conscientes que, entre otros factores y elementos, involucran al Estado y la Administración Pública. De la forma en que juega ese papel el sector público, es que tratan las cuatro tesis que desarrollamos a continuación.

TESIS 1. Nunca se gestionan casos corrientes (qué realidad estamos dispuestos a ver)

La gestión pública plantea, en casi todos los casos, situaciones originales, donde la aplicación de procedimientos preestablecidos de manera automática es el camino más directo hacia el fracaso. No se dice nada nuevo cuando se sostiene que el diseño y procesamiento de las políticas públicas deben partir *del análisis concreto de una situación concreta, orientada hacia un fin específico*.

Los elementos conceptuales, vitales, imprescindibles para organizar el caos de datos que presenta la realidad y diseñar un programa de acción, no tienen que superponerse y desfigurar la lógica interna del proceso o estructura sobre el que se quiere operar. Si bien toda intervención se hace desde algún lado, debe tomarse en cuenta que nuestra visión, nuestros valores, nuestros intereses, pueden no ser los más adecuados para hacer que nuestro objeto de trabajo alcance los objetivos que nos trazamos.

¿Qué hacer para superar este problema? Hay múltiples recetas que van desde las originadas en la Antropología hasta las que se emparentan con análisis de la Ciencia Política, pasando por el Derecho, la Administración y la Sociología; como en todo lo relacionado con la función pública, no hay un mecanismo *a priori* de vigencia universal. La recomendación más común es la de trabajar en sucesivas soluciones de compromiso, donde la flexibilidad y la consistencia metodológica se van dosificando hasta alcanzar un óptimo... que puede variar en la siguiente etapa.

Lo dicho -una verdad de Perogrullo que excede el ámbito de la Administración Pública- no debería ameritar comentario alguno si no fuera porque es bastante común encontrar contraejemplos que no la toman en cuenta. De esta forma, es común ver cuadros técnicos formados en conceptos

que son válidos para contextos ajenos al que se trabaja, que desechan como "ruido" todos los elementos que no se ajustan a lo que indica el último grito de la moda académica⁴. ¿Qué fueron sino los planes en serie desarrollados al amparo del "Consenso de Washington" que asolaron a buena parte de los países subdesarrollados desde Europa del Este hasta América latina?

En este sentido, las propuestas del espacio nacional popular en general se han planteado trabajar sobre la experiencia concreta⁵ y han hecho la crítica de recetas que, originadas generalmente más allá de nuestras fronteras, eran aceptadas casi como fórmula mágica.

Así, la visión Nacional Popular, con su énfasis en el desarrollo endógeno y su confianza en las fuerzas propias, tiene una mayor posibilidad de esquivar la trampa de los que quedan cegados por la teoría en boga recién desembarcada de Francia, Estados Unidos o cualquier otro polo de endiosamiento exterior.

Lo que se ha sostenido en estos últimos párrafos es también válido

para el uso de las tesis que estamos comentando. Quede claro, entonces, que las mismas se proponen como grandes guías de acción, como puntos de partida para el despliegue de políticas públicas consistentes con una accionar nacional y popular, pero que siempre, para el decisor político, para el funcionario, para el militante, el accionar óptimo será una encrucijada entre objetivos, su microcosmos de relaciones y la perspectiva ideológica (y no hay recetas para llegar a ese óptimo).

TESIS 2.: ¿Qué papel para la Administración Pública? (Por qué y cuándo interviene el Estado)

La posición Nacional y Popular sostiene que los desequilibrios económico sociales de la sociedad subdesarrollada sólo pueden superarse a partir del accionar del Estado.

Se piensa en una intervención que no sea neutra (en rigor de verdad nunca lo es), sino más bien constructiva - regeneradora, que cree condiciones materiales para la superación del desequili-

⁴ Remite al clásico de Guillermo O'Donnell: Lo que no entra en el esquema tecnocrático "... es 'ruido' que un tomador 'racional' de decisiones debe tratar de eliminar de su cuadro de atención. El tejido de la realidad social es radicalmente (en algunos casos uno tal vez debería decir "brutalmente") simplificado..." (*Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972: 95)

⁵ El estaño como método de conocimiento, decía el inolvidable Arturo Jauretche, para referir a los que observaban la realidad de primera mano -acodados en los mostradores de estaño- por oposición a quienes la filtraban de acuerdo con el último libro de moda (*El medio pelo en la sociedad argentina*, Peña Lilo, Buenos Aires 1967: 5 y ss).

brio en cuestión a la vez que reformula el escenario político social que lo genera.

Lo dicho implica una visión diferente de la subsidiariedad del Estado. En el caso Nacional Popular, la presencia de la administración pública (intervención, extensión, profundidad) depende en primer lugar de la evaluación política, en términos de capacidad de operar y variar, en el sentido que se busca, la situación en cuestión. Igualmente importante es la ecuación costo – beneficio, en términos de utilización de recursos fiscales, simbólicos, organizacionales y políticos, que suelen ser ultraescasos

Dicho de forma directa: para el punto de vista Nacional y Popular el nivel de intervención es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerzas: se interviene cuando se busca cambiar un escenario político en un ámbito relevante y tal cambio no involucra recursos que tendrían mayor productividad en otro terreno.

Nótese la distancia de estos postulados o lo diferente que es esta perspectiva frente a la posición neoliberal. La subsidiariedad, en este caso, implica que el Estado debe actuar solamente en última instancia, porque siempre la falla de Estado es más perniciosa que

la falla de mercado. Esto implica apostar, como tendencia, a un Estado gendarme (“que proteja las instituciones mercantiles y evite distorsiones”, dirán los neoliberales, “que proteja los privilegios”, diremos desde el abordaje nacional popular).

En síntesis: el Estado es una herramienta vital para superar desequilibrios que reproduce el subdesarrollo. Es más, tal vez las jornadas más distinguidas de las administraciones Nacionales y Populares han sido aquellas en las que se han creado / potenciado / re estructurado actores sociales populares⁶.

Ahora bien, la utilización de los recursos estatales -simbólicos y materiales- se hace en función de cuidar su carácter escaso y de no debilitar su posición como un todo. Remarcamos este último aspecto porque existe la tentación de hacer jugar a la Administración Pública en todos los escenarios al mismo tiempo -son tantas las necesidades y parece tan fácil hacer que el Sector Público intervenga- y este puede ser el camino más rápido para debilitar la posición del Estado en el escenario político global.

⁶ El conjunto de políticas de protección del trabajo y fomento de la sindicalización que comenzó a tejerse en 1944 en derredor de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La red institucional de revalorización de las comunidades y pueblos originarios en Bolivia a partir de 2005.

TESIS 3. ¿Cuánto poder para el Estado? (Capacidad de actuar y límites en el Sector Público)

Las experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado en términos de su capacidad para incidir sobre la marcha de los asuntos de la sociedad. La concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo -donde hay una tendencia hacia gabinetes más compactos- y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas, la articulación con el poder legislativo busca una coordinación más estrecha, las descentralizaciones -del Banco Central, de empresas públicas o de organismos del Estado- son vistas como espacios donde se puede obstaculizar la capacidad operativa o de planificación del poder centralizado.

Esta situación es consistente con el lugar del Estado en el programa nacional popular: un instrumento potente al servicio de la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, las instancias que lo limitaban eran vistas (y así muchas veces ocurrió) como espacios donde podían agruparse los actores opositores al proyecto popular.

En sentido contrario, el punto de vista neoliberal pondrá énfasis en la capacidad de control y el contrapeso entre instituciones estatales, como forma de limitar su capacidad de "distorsionar" los procesos económico-sociales o de limitar las libertades individuales, aunque esto tenga el costo de bajar la eficacia del sector público⁷.

Dicho en tono de consigna: las limitaciones buscan evitar que el Estado termine con los privilegios de los poderosos (según se sostiene desde la tradición nacional popular); la falta de límites exacerbaba situaciones de clientelismo y autoritarismo (sostienen los neoliberales)⁸.

⁷ Es paradójico que esta crítica hacia la potencial peligrosidad del Sector Público se haya exacerbado en el último tramo del siglo, cuando es claro que el Estado ha perdido centralidad en la vida social (y se ha reducido considerablemente el espacio para regímenes totalitarios).

⁸ Por supuesto que se habla de tendencias e interpretaciones en derredor del respeto de las leyes y la constitución. En este sentido, es de destacar que los gobiernos nacional populares siempre fueron respetuosos de la constitución y los procesos electorales, mientras que casi todas las dictaduras del subcontinente tuvieron el auspicio de los sectores liberales, incluyendo el apoyo explícito de las masacres que ellas generaron. En el caso argentino, habría que agregar lo sugestivo que resulta la benevolencia con que fue tratado el decisionismo del gobierno del Dr. Menem para llevar adelante el programa neoliberal, sobre todo si se lo compara con las exorbitantes acusa-

Tesis complementaria. La cuestión territorial (Federalismo y descentralización en clave nacional y popular)

Un elemento especial de estos procesos de aglutinación de poder estatal se encuentra en el caso de la organización federal del Estado y la consecuente articulación de los tres ámbitos que prevé la organización institucional argentina: Nación, Provincias y Municipios.

En este sentido, es dable recordar las múltiples intervenciones federales de los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y de Juan Domingo Perón y el alto grado de centralización con la que ambos movimientos nacionales organizaron la representación territorial en sus respectivos partidos.

Si bien las instancias de centralización del poder mantienen plena vigencia, las transformaciones ocurridas en las últimas décadas ha generado otra perspectiva desde los gobiernos nacional populares hacia el tema territorial.

En efecto, a partir de la fragmentación social y económica, el debilitamiento de las redes institucionales que sostenía la sociedad de mediados del siglo XX -la fábrica, el partido, el sindicato- se han roto muchas de las vías de articulación alrededor de las cuales se estructuraba, tradicionalmente, el sujeto popular.

En la idea de reconstituir redes en donde los sectores populares se expresen políticamente, ha ganado importancia la dimensión territorial de la construcción política. En esta dimensión se unen la multiplicidad de elementos en que ha quedado fragmentada la sociedad a partir del ajuste estructural, impulsa una impronta descentralizadora sobre el accionar del Estado.

En la Argentina existe otro elemento que ha hecho revalorar la cuestión federal en la perspectiva Nacional y Popular: la construcción de un patrón territorial de multipolaridad regional.

En nuestro país, a partir de la Organización Nacional, la Pampa Húmeda en general y Buenos Aires en particular fueron los ejes del desarrollo productivo; romper con esta centralidad territorial precisa de grados de autonomía regional en la estructura político administrativa.

Esta forma de abordar la descentralización es diferente de la que se plantea en la perspectiva neoliberal. En ésta, prima la visión de la estructura Administrativa del sector público que puede gastar de manera más eficiente por cercanía con los "clientes" o por competencia entre Estados subnacionales para atraer habitantes que migren hacia los territorios más eficientes (conocido como "votar con los pies"). En lo político, el

ciones de autoritarismo -se los ha llegado a comparar con Hitler y Stalin- hacia los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

sustento de la idea federal tiene que ver con la idea de contrapesos y balances de poder; otra división de poderes además de la que son clásicas en la república (ejecutivo, legislativo y judicial).

La idea nacional popular prioriza otras cuestiones: cómo las instancias provinciales y municipales sirven para estructurar al sujeto popular, de qué forma se encuentra un lugar para todos los actores regionales en el proceso de despliegue del proyecto nacional⁹.

TESIS 4. Los sujetos del despliegue estatal (las fuerzas sociales que sostienen al Sector Público)

El Estado y la Administración Pública resumen y expresan la discontinuidad y fragmentación social del subdesarrollo¹⁰. Frente a ella, un gobierno que exprese la ideología nacional popular, y que por lo tanto se plantee transformar este escenario, buscará extremar la autonomía relativa de las insti-

tuciones estatales a los fines de que éstas puedan operar sobre las causas estructurales del atraso. Para ello construirá alianzas con actores sociales, las que deben dar el piso de gobernabilidad y gobernanza que permitirá el despliegue de políticas públicas en tal sentido.

Ahora bien, ¿quiénes son los actores sociales que sostendrán la construcción estatal?

En primer lugar, las organizaciones populares en general, aquellas que marcan la dinámica más importante de todo el proceso político. Con esto, volvemos a lo sostenido en la Tesis 2, cuando hablamos de la importancia en la creación / potenciamiento / re estructuración de actores sociales.

Dentro de los actores populares, párrafo aparte merece el caso de las organizaciones de empleados públicos. En el tema que nos ocupa ellos son un elemento central de la implantación del nuevo modelo de gestión pública, ya que sus intereses están en consonan-

⁹ De esta diferente perspectiva se corresponden dos formas de entender las políticas económicas regionales: la idea nacional popular es la de políticas de fomento regional hacia la convergencia en el nivel de desarrollo; el abordaje neoliberal responde con el modelo mercantil (los rendimientos decrecientes de la inversión llevarían a localizarla en territorios menos desarrollados, en donde hay una menor asignación de capital y, por ende, mayor tasa de retorno).

¹⁰ La articulación entre Administración Pública, Estado y Sociedad es uno de los puntos centrales de la teoría del Estado, tema que excede los límites de este trabajo. Muy brevemente comentamos que, en las posturas que se desarrollan en este trabajo, se encuentra una visión que considera que, en determinadas condiciones, existen grados de autonomía del Estado frente a la sociedad. Esta posición tiene puntos de contacto con la que sostiene Oscar Oszlak en su trabajo *La formación del Estado argentino* (Editorial Belgrano, 1982, Buenos Aires).

cia con los del gobierno nacional popular, al menos en lo que hace al mayor poder para el Estado.

El otro actor que sostendrá la construcción estatal estará formado por aquellos sectores productivos que, actuación del Estado mediante¹¹, serán el germen de una nueva lógica en el funcionamiento de la economía.

En resumen: los actores populares son los interlocutores privilegiados del Sector Público y una alianza de tipo desarrollista da el soporte clave al despliegue de las políticas públicas.

Detrás de estos razonamientos existen, como en los casos de las otras tesis, agudas diferencias con las posiciones neoliberales.

Para esta posición no son relevantes los agrupamientos de ciudadanos; sólo existen contribuyentes que se relacionan individualmente con el Estado¹². En segundo lugar, estos abordajes tienden a ver a las políticas públicas como una cuestión de gabinete, que define prioridades y asigna recursos de acuerdo con variables técnicas derivadas de la legislación. En tercer lugar, las posiciones neoliberales critican las políticas de incentivo de segmentos de la economía, ya que considera al mecanismo mercantil como la mejor herramienta tanto para la

asignación de recursos como para el disciplinamiento de actores sociales.

Una aclaración final acerca de la construcción de la articulación entre la Administración Pública y los actores aliados al gobierno nacional popular. En este caso, la necesidad de una férrea conducción política tiene que ver con la capacidad de superar intereses corporativos y sostener sistemas eficaces y eficientes en el diseño, gestión y control de políticas públicas. No podemos olvidar que en la historia reciente se han observado muchas situaciones de pujas desordenadas que terminan licuando la capacidad de gestión del Estado, terminando todo en un escenario bastante parecido a una caótica lucha por el botín.

Adenda. El quinto frente (la capacidad de gestión también es importante)

Lo dicho hasta aquí, la preeminencia de lo político, no implica desmerecer la importancia de la esfera administrativa, de lo que vulgarmente se conoce como "ámbito técnico".

Qué duda puede haber sobre ello, si no han sido pocas las políticas que se han frustrado por su mal diseño o planificación, por la

¹¹ Nos referimos a las típicas políticas desarrollistas -promoción, subsidio, protección arancelaria, financiamiento, garantía de compra o abastecimiento, etc.-, que apalancan el despliegue de nuevos sectores y generan nuevos encadenamientos.

¹² Nótese lo funcional que es esta postura para mantener un cierto orden social caracterizado por la asimetría de poder: igual trato a desiguales.

fricción por gestión, o directamente, por incapacidad del aparato administrativo. Esto es necesario remarcarlo pues ha habido momentos en que al espacio nacional popular no se le ha dado toda la importancia que merece.

En síntesis: si bien subordinadas a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito administrativo es un espacio importante a la hora de pensar en la acción del Estado

Industria naval argentina

Creación de conocimiento, competencias y vinculaciones

*Hernán Morborlang**
*José A. Borello**

Este trabajo se centra sobre examinar dos elementos esenciales para generar conocimiento en la industria naval: competencias y vinculaciones. El examen de ellas se enmarca en un área de la investigación en ciencias sociales que considera que la creación de conocimiento es parte inseparable del desarrollo económico y que, a su vez, la creación de conocimiento al interior de las firmas es un complejo proceso que se apoya sobre competencias y vinculaciones.

Desde este punto de partida, el trabajo caracteriza el patrón de competencias y de vinculaciones de los astilleros relevados. En particular se fundamenta sobre las competencias respecto de un pequeño grupo de dimensiones: calidad (control de procesos, cultura hacia la calidad y herramientas para la mejora y la innovación), organización del trabajo (competencias requeridas a los trabajadores, grado de flexibilidad y tareas realizadas por el personal operativo) y existencia de grupos de I+D. Se analiza el número y calidad de las vinculaciones con agentes comerciales, con instituciones empresarias y con entes estatales, de educación y de ciencia y tecnología.

El artículo tiene por objeto brindar una contribución al interdisciplinario campo de la economía de la innovación al mismo tiempo que persigue avanzar en un más ajustado diagnóstico de la industria naval argentina.

La metodología y el sistema de análisis de tramas productivas fue desarrollado no sólo para la industria naviera sino que forma parte de un trabajo interdisciplinario de creación de conocimiento.

* Institutos de Industria y del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento/ CONICET, hmorhorl@ungs.edu.ar , jborello@ungs.edu.ar

Introducción¹

En general, los diagnósticos existentes sobre la industria naval ponen el acento en los problemas de financiamiento y en la inadecuada legislación pero no se identifican problemas micro y mesoeconómicos que son también clave. Uno de esos problemas, el de la competitividad, tiene mucho que ver con las capacidades de la industria naval argentina para incorporar y generar nuevo conocimiento.

Este trabajo se centra sobre examinar dos elementos esenciales para generar conocimiento en la industria naval: competencias y vinculaciones. El examen de ellas se enmarca en un área de la investigación en ciencias sociales que considera que la creación de conocimiento es parte inseparable del desarrollo económico y que, a su vez, la creación de conocimiento al interior de las firmas es un complejo proceso que se apoya sobre competencias y vinculaciones.

Desde este punto de partida, el trabajo caracteriza el patrón de competencias y de vinculaciones de los astilleros relevados.² En particular se fundamenta sobre las competencias respecto a un pequeño grupo de dimensiones: calidad (control de procesos, cultura hacia la calidad y herramien-

tas para la mejora y la innovación), organización del trabajo (competencias requeridas a los trabajadores, grado de flexibilidad y tareas realizadas por el personal operativo) y existencia de grupos de I+D. En cuanto a las vinculaciones, se analiza el número y calidad de las vinculaciones con agentes comerciales, con instituciones empresarias y con entes estatales, de educación y de ciencia y tecnología.

El artículo tiene por objeto brindar una contribución al interdisciplinario campo de la economía de la innovación al mismo tiempo que persigue avanzar en un más ajustado diagnóstico de la industria naval argentina.

Tres grandes preguntas guían este trabajo:

¿En qué medida el nivel de las competencias se asocia con ciertas características estructurales de las firmas (como el tamaño)?

¿En qué grado las competencias son sistémicas? Esto es, ¿en qué medida aquellas empresas que se destacan en algún conjunto de competencias también tienden a hacerlo en otras?

¿Qué relación hay entre competencias y vinculaciones? ¿Aquellas empresas con más y mejores vinculaciones son también aquellas de mayores competencias?

¹ Este artículo es parte de un proyecto de investigación sobre la industria naval completado por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), el Programa Área (Mar del Plata) de la OIT, y la Univ. Nac. de Mar del Plata. Contó con el acompañamiento y apoyo de las siguientes instituciones: la Federación de la Industria Naval, FINA, y todas las cámaras que la integran; CACEL y ABIN (<http://encuesta-naval.blogspot.com>). El estudio sobre la industria naval es parte de un proyecto más amplio sobre sistemas productivos y conocimiento que contó con el financiamiento del Programa de Investigación sobre Economías del Conocimiento en América Latina y el Caribe, FLACSO, México-CIID, Canadá. También se financió con aportes de la misma UNGS y de la Organización Techint (<http://continentedigital.net>). Se agradece muy profundamente la información brindada por las empresas navales contactadas.

² La metodología y el esquema de análisis fueron desarrollados por Gabriel Yoguel y otros investigadores para el análisis de tramas productivas (véase, por ejemplo, Yoguel y otros 2004).

El trabajo tiene cinco partes. En la primera se discuten algunas cuestiones generales referidas a las competencias y a las vinculaciones. En la segunda se hace una descripción de la industria naval en la Argentina y de su historia reciente. En esa sección se presenta el panel de astilleros relevados. En la tercera parte se analizan las competencias de las firmas. En la cuarta se hace una caracterización del patrón de vinculaciones de las firmas encuestadas. La quinta y última parte resume y sintetiza los principales resultados expuestos e identifica algunas cuestiones referidas a las políticas para el sector.

1. Competencias y vinculaciones

Este trabajo se enmarca en un área del conocimiento donde confluyen diversas disciplinas como la economía de la innovación, la geografía económica y los estudios sobre el desarrollo económico en los niveles local y regional, entre otros (Lundvall y Maskell 2000; Lundvall 2009). Se trata de un conjunto de estudios que considera que la creación de conocimiento es parte inescindible del desarrollo económico y que, a su vez, la creación de conocimiento es un complejo proceso que se apoya sobre competencias y vinculaciones (Yoguel y otros 2008). Así, una parte sustancial del conocimiento útil para empresas e instituciones es creado en la interacción que puede tener lugar tanto al interior de las organizaciones como entre ellas. Al mismo tiempo, la capacidad para generar esas interacciones y para aprovecharse de ellas depende muy fuertemente de las competencias que tengan las mismas organizaciones.

En términos muy básicos, una competencia es la habilidad para llevar a cabo exitosamente una tarea específica, una acción o una función. La idea de competencias fue originalmente desarrollada en el nivel del puesto de trabajo y el término que se utilizó fue "competencias laborales". La bibliografía dedicada a la gestión de negocios tomó esta idea y la aplicó al nivel de la empresa o del equipo de trabajo. El artículo más conocido y que además trascendió más allá del ámbito de las investigaciones en negocios, es el de Prahalad y Hamel (1990) "La competencia central de la corporación". La misma idea de que hay ciertas competencias que son centrales para el funcionamiento y la supervivencia de una empresa supone una visión no determinista de la trayectoria de la firma, más allá de ciertas condicionantes estructurales. Poner el acento en la importancia de las competencias es señalar que, con la misma dotación de activos fijos, dos empresas, a partir de una diferente gestión de sus competencias, pueden construir una trayectoria muy distinta en el tiempo. Y esta es una idea que conecta claramente a los economistas evolucionistas con una parte de la bibliografía de gestión de los negocios (Nelson 1991).

La idea de vinculaciones y su importancia tiene una larga tradición en la bibliografía económica, de los negocios y de la geografía económica (por ej. en la idea de Hirschman 1958, sobre los encadenamientos productivos). Tener en cuenta las vinculaciones que conectan a una firma con otras y con diversas instituciones supone subrayar la importancia del sistema productivo (Fredriksson y Lindmark, 1979) y de la interacción (Nonaka y Takeuchi, 1995) para

umentar las competencias de una firma y su capacidad de incorporar nuevo conocimiento.

En un grupo específico de firmas, el desarrollo de competencias y el patrón y características de las interacciones están determinados, en gran parte, por el modo de funcionamiento y las características del sector (Malerba y Orsenigo 1997). De allí que nuestra investigación haya puesto énfasis en caracterizar a la industria naval y en recolectar información acerca de las particularidades y del contexto sectorial. Evidentemente, en el proceso de generación de competencias y vinculaciones también tienen una importancia central tanto el sistema productivo nacional como el sistema productivo local y, dentro de ellos, el conjunto y características de los elementos que conforman el sistema nacional de innovación y los segmentos locales y regionales más estrechamente relacionados con la industria naval. A través de otras actividades de recolección de información primaria y secundaria se han obtenido datos sobre estos aspectos.

2. La industria naval en la Argentina: principales características

En esta sección hacemos una breve presentación de las principales características de la industria naval (una descripción más amplia en Calá y otros 2008 y en las fuentes que allí se citan).

Industria naval liviana y pesada

De acuerdo con el Clasificador Nacional de Actividades Económicas (CLANAE), la actividad naval comprende la construcción y reparación de embarcaciones y de estructuras flotantes para la navegación marítima, costera y fluvial, incluso la fabricación de secciones o componentes de embarcaciones. A su vez, dentro de la industria naval se distinguen dos grandes segmentos en función del tipo de embarcación fabricada: la industria naval pesada y la industria naval liviana (industria naval: cod. 351 del ClaNAE-97, véase, INDEC 1997).

La primera de ellas engloba a empresas dedicadas a la construcción, acondicionamiento y reparación de embarcaciones de gran porte generalmente utilizadas como bienes de capital por otros sectores. Ejemplos de este tipo de embarcaciones son los buques de guerra o defensa, los barcos para el transporte de mercancías³ y de pasajeros, los pesqueros, los remolcadores, las dragas, las plataformas petroleras, las embarcaciones auxiliares y los artefactos navales (grandes boyas, diques y muelles flotantes, etc.). La industria naval pesada forma parte también de la industria metalmecánica dado que su principal materia prima es el acero, precisamente la chapa naval. En muchos casos, los astilleros, particularmente los más grandes, cuentan con la maquinaria y el conocimiento necesarios para satisfacer demandas de la industria metalmecánica pesada en general.

Por su parte, la industria naval liviana se conforma con empresas dedica-

³ Los buques para el transporte de bienes pueden llevar mercancías a granel -minerales, granos, maderas-, combustibles -líquidos o gaseosos- o contenedores.

das a la construcción, acondicionamiento y reparación de embarcaciones para la recreación y el deporte. A diferencia de la subrama pesada, que produce bienes de capital, la industria liviana está orientada, en gran medida, al consumidor final. En esta industria se producen y reparan veleros, cruceros, lanchas, kayaks, canoas, motos acuáticas y gomones, entre otros. En general, se trata de embarcaciones construidas sobre la base de resinas plásticas y fibra de vidrio, aunque también las hay de madera y aluminio. La diferencia entre la industria pesada y liviana respecto de la materia prima es importante dado que ello implica procesos productivos, requerimientos de capital, instalaciones y personal, completamente distintos.

Las configuraciones de las ramas liviana y pesada guardan ciertas diferencias. La primera de ellas es relativamente atomizada y engloba a un conjunto de aproximadamente 220 unidades, la gran mayoría de ellas micro (menos de 5 ocupados), pequeñas y medianas empresas. La rama liviana se localiza mayormente en los partidos de San Fernando y Tigre (provincia de Buenos Aires), aunque hay empresas de esta rama en otros lugares del país. Por su parte, en la industria naval pesada conviven firmas de tamaños muy disímiles. Dentro de ella pueden identificarse media docena de astilleros con gran capacidad productiva (las empresas estatales Astilleros Río Santiago, Domecq García y Tandano, y las privadas Astillero Corrientes, Mestrina, Coserena, y Servicios Portuarios Integrados), un pequeño grupo de astilleros medianos y pequeños (qui-

zás una veintena) y un conjunto de algo más de 120 talleres navales.⁴ Gran parte de la rama pesada se localiza en la Ciudad de Buenos Aires, en Ensenada, en Mar del Plata, en la Patagonia y en el norte del conurbano bonaerense.

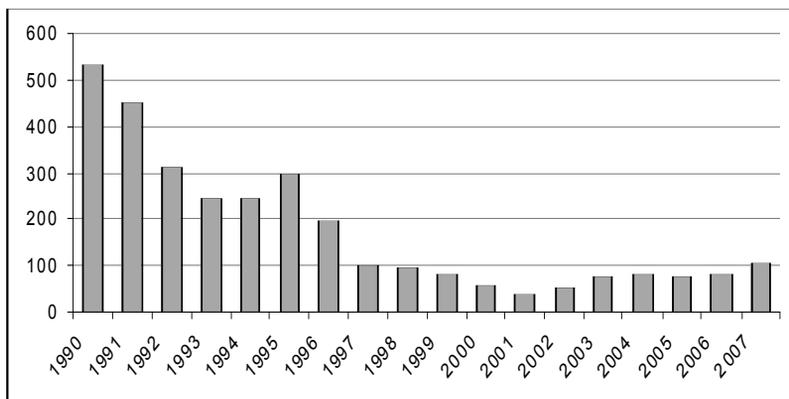
En su conjunto, gran parte de la industria naval se ubica en distintos puntos de la costa de la provincia de Buenos Aires y en la ciudad del mismo nombre. Sobre un total, para **toda** la industria, de 358 locales (incluyendo astilleros y talleres navales), los porcentajes por zona son, en orden de importancia: Tigre, San Isidro, San Fernando, Munro, Escobar y Victoria (39%); Mar del Plata, Quequén y Necochea (14%); ciudad de Buenos Aires (13%); Patagonia (8%); Litoral (Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes, Misiones y Chaco) (7%); Bahía Blanca y Punta Alta (6%); resto del Gran Buenos Aires (Quilmes y Avellaneda, principalmente) (5%); norte de Buenos Aires (San Pedro, San Nicolás, Ramallo, Pergamino y Campana) (4%); La Plata y Ensenada (1,4%); otros (Córdoba, Tucumán y Mendoza) (2%).

Evolución reciente e importancia económica

Las políticas macroeconómicas llevadas a cabo en la Argentina durante los años noventa fueron, en líneas generales, desfavorables para todo el sector industrial argentino. La fijación de un tipo de cambio apreciado y anti-competitivo, la liberación general de la economía y la desregulación de los mercados golpearon duramente a la industria naval argentina y, en particu-

⁴ Estimaciones realizadas por Lucía Mauro (Univ. Nac. de Mar del Plata) a partir de diversas fuentes: padrón de locales del barrio previo al último censo nacional económico 2004/05; datos de la Federación de la Industria Naval; Cámara de la Industria Naval de Mar del Plata; Lic. Diego Rossi, Municip. de San Fernando; CEP, Secretaría de Industria; y relevamientos propios.

Gráfico N° 1. Evolución del índice de volumen físico de producción, 1997=100.



Fuente: elaboración propia sobre datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP), Secretaría de Industria de la Nación

lar, a la subrama pesada.

Durante los primeros años de la década, se desmontaron una serie de mecanismos que garantizaban a la industria naval local un cierto nivel de demanda interna⁵. Como consecuencia, el volumen físico de producción naval experimentó una caída estrepitosa (**gráfico N° 1**). La fuerte crisis que azotó a la industria ocasionó enormes pérdidas en materia de capacidades y competencias productivas que habían tardado décadas en construirse. A partir del año 2002, el cambio de régimen macroeconómico y luego cierta iniciativa por parte del gobierno⁶, lograron reactivar levemente al sector, aunque el nivel de producción actual se encuentra muy lejos del de principio de los años noventa.

Por su parte, la subrama liviana tuvo mejor suerte. Traccionada por la

demanda interna de bienes de lujo, la industria naval liviana se mostró muy dinámica durante los años noventa. A partir del año 1998, la fuerte recesión que comenzó a sufrir la economía doméstica llevó a la industria liviana a experimentar el mismo proceso de contracción que tuvo la subrama pesada a principios de esa década.

Dicha crisis ocasionó el cese de actividades de muchos astilleros. Otros, que se encontraban en una mejor situación, con mejores competencias y una mejor situación financiera, buscaron insertarse en mercados externos. De todos modos, sólo después del cambio de régimen macroeconómico (2002-03) y la fijación de un tipo de cambio más competitivo, lograron insertarse en el mercado internacional. A partir de ese momento, la industria liviana comienza a recupe-

⁵ El cierre de ELMA, la eliminación del Fondo de la Marina Mercante y las políticas que permitieron la importación de barcos usados son algunos ejemplos.

⁶ La realización de acuerdos bilaterales con Venezuela para la construcción de dos buques petroleros, la elaboración del plan quinquenal para el astillero Río Santiago, la recuperación de Tandano.

rarse y retoman sus actividades buena parte de los astilleros que habían cesado su producción.

A su vez, la fuerte caída en los niveles de producción redujo notablemente la participación de la industria naval en la actividad industrial. Entre 1995 y 1999, la participación del VBP naval sobre el VBP industrial pasa de 0,5% a cerca del 0,1 por ciento.

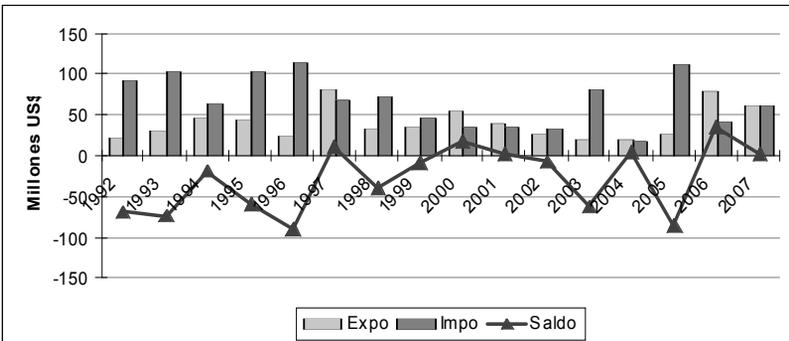
Ese descenso en los niveles de producción tuvo su correlato natural en la evolución del empleo. Entre 1990 y 1997 este se contrae en más de un 60% (INDEC). A su vez, durante los años noventa prácticamente se frenó la formación de ingenieros, caldereros, técnicos y otros especialistas en materia naval; inclusive cerraron algunas escuelas técnicas y de este modo se discontinuó la formación de personal calificado. Como se verá más adelante en el análisis de la información recolectada, la mayor parte de los astilleros tiene enormes problemas para conseguir mano de obra calificada.

Al mismo tiempo, durante los años de crisis se dejaron de realizar inver-

siones en maquinarias y equipos. Lo cual hace pensar que muy difícilmente la industria naval argentina, en su conjunto, se encuentre hoy cerca de la frontera tecnológica ni utilice los métodos de producción más avanzados. La industria naval no debe comenzar desde cero ya que existen astilleros con una importante dotación de maquinaria y equipo. Sin embargo, por las competencias perdidas, en una eventual recuperación de la demanda a los niveles de la década de 1980, habría serios problemas para enfrentarla con los RRHH existentes.

Respecto del comercio exterior, el sector se presenta como importador neto. Si bien se observa cierta tendencia alcista en los últimos años de la serie, el saldo comercial ha sido negativo durante prácticamente todo el período. Si se incorpora al análisis la compra de materias primas, insumos, partes y componentes de origen extranjero realizadas por esta industria, el déficit es mayor. Esto se explica porque gran parte de la demanda de componentes y materias primas de la industria naval argentina sólo

Gráfico N° 2. Industria Naval. Exportaciones, importaciones y saldo comercial.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

puede ser satisfecha por producción externa. En la Argentina no se fabrican motores navales; también es limitada la producción de chapa naval; las resinas para la fabricación de los cascos de las embarcaciones livianas en cantidades significativas son importadas; prácticamente todo el instrumental de navegación es producido fuera del país; gran parte de los electrodomésticos que se montan en un barco son importados, cosa que también sucede con las maderas que se usan en el interior de las embarcaciones livianas; las aparejos de los barcos a vela son principalmente importados.

Como se pudo apreciar, la reparación y construcción de buques y embarcaciones es relativamente poco significativa en el conjunto del sector industrial nacional. Sin embargo tiene una importancia central en algunas regiones del país, no sólo en el empleo y en el valor de producción, sino, también, en su capacidad local de articular y de transformar saberes y capacidades. Este es el caso, por ejemplo, de Puerto Madryn, Puerto Deseado, Mar del Plata y los partidos de Tigre y San Fernando.

Históricamente, la industria naval ha sido considerada como una industria estratégica, en particular su rama pesada, de allí que en muchos países el Estado se haya involucrado en su desarrollo y sostenimiento. Esta industria puede ser el eje de encadenamientos productivos muy importantes aguas arriba, por ser demandante de muchos sectores pero, también, aguas abajo dado que produce bienes de capital utilizados para el transporte de distintos productos. Se la ha considerado central para la defensa nacional y para el comercio internacional. No se trata, sin embargo, de una industria con bajas barreras a la

entrada y, de hecho, son pocos los países que cuentan con una industria naval medianamente desarrollada. En todos los países donde se ha desarrollado la industria naval pesada lo ha hecho bajo las alas del Estado ya que requiere para su funcionamiento de inversiones muy importantes en capital productivo, instrumentos de financiamiento adecuados y mano de obra de una calificación relativamente elevada. De hecho, en el caso argentino los mayores astilleros son estatales (Río Santiago, Tandandor) y representan una parte significativa de la producción y del empleo nacional en la industria naval. En el caso argentino, el Estado, además de su rol empresario, ha tenido y tiene una gran importancia como ente regulador y como formador de RRHH. En el caso de la industria naval liviana, fuera de los países europeos y de Estados Unidos, tampoco hay muchos países donde exista una industria de una cierta envergadura y con una larga tradición, como es el caso de la Argentina.

A modo de síntesis, a pesar de una clara reversión -desde 2002- en las tendencias fuertemente contractivas del empleo y de la producción registradas en la década de 1990, la industria naval no ha conseguido recuperar su importancia absoluta ni relativa (respecto del resto del sector manufacturero). Es cierto que en los últimos siete años se han motorizado una serie de procesos de central importancia para reconstruir la industria naval argentina pero los resultados son aún insuficientes. Sostenemos en este artículo que esos procesos de reconstrucción podrían ser más efectivos si se pudiera tener un diagnóstico más claro de los problemas micro (en el nivel de cada una de las firmas) y mesoeconómicos (en la escala del

conjunto de actividades que constituyen la industria naval) de esta industria. Las páginas que siguen se focalizan en dos elementos centrales que hacen a la gestión tecnológica, económica y organizacional de cualquier actividad manufacturera: las competencias y las vinculaciones.

3. El panel de astilleros relevados y las competencias de las firmas

Descripción del panel de astilleros relevados

Este artículo toma como insumo central una encuesta a astilleros pero se nutre, también, de algunos escritos ya completados sobre la industria naval (Morhorlang y Borello 2009; Borello y otros 2009; Calá y otros 2008), del conjunto de documentos que ha venido generando el proyecto mayor sobre tramas productivas y generación de conocimiento y de otros relevamientos de información que se mencionan a continuación.

Se basa sobre un relevamiento a 26 astilleros argentinos y se encuadra en una investigación más amplia sobre la industria naval argentina realizada durante los años 2007 y 2008. También se visitaron y encuestaron 17 talleres navales. Los astilleros y talleres navales relevados están localizados en la ciudad de Buenos Aires y sus cercanías, Mar del Plata, Necochea, Punta Alta, Bahía Blanca (en la provincia de Buenos Aires), Puerto Deseado, Caleta Olivia, Puerto Madryn y Rawson (en la Patagonia), Corrientes y Córdoba. Asimismo, se visitaron y se entrevistaron 14 diseñadores,

ingenieros y arquitectos navales en Buenos Aires y sus alrededores y en Mar del Plata.⁷ Los principales capítulos de la encuesta a astilleros fueron: datos generales de la firma; relaciones con clientes, proveedores y otros agentes; actividades innovativas e inversión; desarrollo y mejora de productos; gestión de los recursos humanos; capacitación; TICs; desarrollo de nuevos proyectos.

El panel de firmas relevadas incluye 26 empresas dedicadas a la reparación y construcción de embarcaciones -18 de ellas pertenecen a la rama liviana y 8 a la pesada-. La mayoría de las empresas del grupo pesado se dedican a la reparación. El panel es muy heterogéneo en términos de la antigüedad: la mitad de las firmas inició sus actividades luego de 1996 pero existen firmas con más de sesenta años en el mercado. El capital de todas las empresas relevadas es nacional. Sólo un 23% (6 firmas) de la muestra pertenece a pequeños grupos empresarios que controlan no más de un par de empresas medianas y pequeñas. Un 35% de las firmas coloca su producción en mercados externos. Dentro del grupo de empresas exportadoras, se encuentran sobrerrepresentadas las firmas pertenecientes a la industria naval liviana, las cuales, en términos agregados, han mejorado notablemente su desempeño exportador desde el comienzo de la etapa de posconvertibilidad en la Argentina. (44% de los astilleros de la subrama liviana exporta contra sólo 13% de la pesada).

El panel se compone en gran medida por empresas pequeñas y medianas, tan sólo dos empresas pueden ser consideradas grandes y ambas se

⁷ Las entrevistas se realizaron a partir de una guía de preguntas abiertas donde se indagaba acerca del origen, características, nexos y perspectivas de los estudios.

Tabla Nº 1. Ocupados por empresa relevada. 2007

Categoría	Porcentaje de firmas
Menos de 10 ocupados	36%
Entre 10 y 30 ocupados	32%
Entre 30 y 50 ocupados	20%
Más de 50 ocupados	12%
Total	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

dedican a la industria naval pesada. Como se puede observar en la **tabla Nº 1** las empresas con menos de 30 ocupados representan el 68% del panel. Un 20% se encuentra en la categoría de entre 10 y 50 ocupados y tan sólo un 12% del panel se compone de firmas con más de 50 ocupados.

Como no se contó con datos completos de la facturación de las firmas, el tamaño se analiza a partir del número de ocupados por establecimiento, la superficie cubierta y el valor de las máquinas y equipos. Las empresas relevadas cuentan con una superficie promedio de unos 3.279 metros cuadrados. Existe una gran diferencia entre el valor medio y el valor de la mediana (1.950 metros cuadrados), así como, entre el valor mínimo y el máximo (200 y 140.000

respectivamente). Ello señala la existencia de una gran diversidad en la superficie de los astilleros. La misma se explica, en parte, por las distintas necesidades de cada rama, y en parte por la heterogeneidad interna a cada una de ellas. Como puede apreciarse en la **tabla Nº 2**, mientras que la mitad de los astilleros relevados de la rama liviana cuentan con menos de 1000 m², no hay astilleros pesados en esa categoría, ya que casi el 70 % se ubica en el tramo superior de tamaño. Sucede lo mismo en el caso de los metros cuadrados cubiertos.

Algo similar sucede con el valor de las máquinas y equipos de las firmas. El 50% cuenta con un capital invertido en maquinarias y equipos inferior a los 80.000 pesos. En este grupo se concentran las firmas dedicadas a la industria naval liviana. Las construc-

Tabla Nº 2. Superficie total de los astilleros según subrama

	Superficie total en metros cuadrados categórica				Total
	Menos de 1.000	Entre 1.000 y 3.000	Entre 3.000 y 5.000	Más de 5.000	
Liviana	53%	35%	12%	0%	100%
Pesada	0%	11%	22%	67%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

Tabla Nº 3. Superficie cubierta de los astilleros según subrama

	Superficie cubierta en metros cuadrados categórica				Total
	Menos de 500	Entre 500 y 1.200	Entre 1200 y 2.000	Más de 2.000	
Liviana	35%	35%	24%	6%	100%
Pesada	22%	0%	22%	56%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

ciones en esta subrama son, en general, de plástico reforzado con fibra de vidrio, el método utilizado puede ser considerado artesanal y solamente se requiere de una matriz y herramientas manuales para construir. Es por ello que los astilleros livianos pueden operar con dotaciones de capital fijo relativamente bajas.

En cambio, en la subrama pesada los requerimientos mínimos de inversión en maquinaria y equipos son sustancialmente más elevados. Ello se debe a las diferencias en los procesos productivos y en el tamaño de las embarcaciones producidas. Para poder producir y reparar embarcaciones de gran porte se necesita manipular enormes piezas de acero por lo que la utilización de maquinaria es indispensable. Sin embargo, dentro de la industria pesada también existen establecimientos que operan con niveles de capital cercanos a los de la industria naval liviana. Ejemplo de esto son los astilleros dedicados a la reparación y/o construcción de barcos de pesca costera. En la industria naval argentina conviven firmas que cuentan con 15.000 pesos en maquinaria y equipos y otras con alrededor de 7 millones de pesos.

Inversiones

Si se analiza la muestra de astilleros relevados en forma agregada, se observa que el 73% de las firmas ha realizado inversiones orientadas a la compra de bienes de capital en el período 2005-2007. Le siguen en importancia el diseño y desarrollo de productos: un 65% de los astilleros afirmó haber invertido en ello. Un 46% afirma haber invertido en el desarrollo de procesos y un 38% en consultoría e incorporación de *software*.

En lo que refiere a los montos de inversión destinados a los ítems anteriores, rondan los 260.00 pesos por empresa. Sin embargo, la mitad de las firmas ejecutaron gastos menores a los 50.000 pesos. Aquí se pueden observar también las grandes diferencias respecto del tamaño de las empresas que conforman la industria naval. Si bien las empresas manifestaron haber destinado fondos orientados a los ítems mencionados en el cuadro anterior, un porcentaje muy alto del total de inversiones realizadas durante el período 2005-2007 corresponde exclusivamente a la adquisición de bienes de capital. (Esto es un síntoma de problemas significativos en la gestión tecnológica de la mayoría de las empresas ya que es conocido que aquellas empresas, regiones y países de mayor sofisticación en su gestión de las actividades de I+D,

Tabla Nº 4. Orientación de la inversión 2005-2007

	SI	NO	Total
Compra de bienes de capital	73%	27%	100%
Adquisición de licencias fabricación	8%	92%	100%
Incorporación de software	38%	62%	100%
Desarrollo de software	19%	81%	100%
Consultoría	38%	62%	100%
Programas de mejora continua	15%	85%	100%
Diseño y desarrollo de productos	65%	35%	100%
Diseño y desarrollo de canales de comercialización	35%	65%	100%
Desarrollo de procesos	46%	54%	100%
Cambio organizacional	27%	73%	100%
Capacitación orientada a la innovación	35%	65%	100%
Investigación y o exploración de oportunidades científicas	15%	85%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

tienden a destinar una proporción significativa de la inversión total a actividades complementarias a la mera compra de bienes de capital. Desde el punto de vista de una empresa, la mejor manera de explotar activamente sus activos fijos es a través de inversiones complementarias en actividades “desincorporadas” como las que se detallan en el cuadro anterior). A pesar de estos importantes esfuerzos de inversión en maquinaria y equipo, tan sólo un 4% de las firmas dice trabajar con tecnología de punta

y la mitad de las firmas considera que debe renovar más del 10% de su equipamiento.

Si se analizan los esfuerzos en inversión respecto de las ventas, puede observarse que las firmas invirtieron, en promedio, un 19% de su facturación (la mitad del panel invirtió menos del 10% de sus ventas). Estos porcentajes son elevados respecto de la media de la industria manufacturera y sugieren que al menos durante el año 2007, las expectativas de crecimiento eran muy buenas.

Tabla Nº 5. Valores de inversión

	Media	Mediana	Mínimo	Máximo
Monto total de inversión	260.000	50.000	0	2.000.000
Inversión en maquinaria y equipo 2005-2007	244.211	50.000	0	1.500.000

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

En síntesis, el grupo de empresas relevadas está constituido por 26 firmas, dos tercios de ellas fabrican embarcaciones livianas. El peso de las subramas liviana y pesada en la muestra intenta reflejar el peso de cada una de ellas en la población total de firmas. La muestra de astilleros pesados incluye una proporción muy alta del total de astilleros privados de más de 25 ocupados. La muestra también revela la baja creación de nuevas firmas en los últimos 15 años. La muestra es un buen reflejo de la heterogeneidad en el tamaño y las capacidades generales de las empresas que hay al interior de la industria naval. En las páginas que siguen analizaremos algunos rasgos centrales de esa heterogeneidad en función de las competencias tecno-productivas de las empresas y de su relación con el sistema productivo más amplio.

3.2 Las competencias en la trama

En la introducción de este artículo nos planteábamos tres preguntas:

(i) ¿En qué medida el nivel de las competencias se asocia con ciertas características estructurales de las firmas (como el tamaño)? (ii) ¿En qué grado las competencias son sistémicas? Esto es, ¿en qué medida aquellas empresas que se destacan en algún conjunto de competencias también tienden a hacerlo en otras? Y (iii) ¿Qué relación hay entre competencias y vinculaciones? ¿Aquellas empresas con más y mejores vinculaciones son también aquellas de mayores competencias?

Exploraremos ahora estas preguntas a través de un análisis de la información recogida en la encuesta a astilleros.

Para caracterizar el grado de desarrollo de las competencias endógenas a las firmas se consideraron diversas dimensiones. Particularmente, se evaluó la importancia alcanzada por la gestión de la calidad, el tipo de organización del trabajo, la importancia otorgada a los procesos de capacitación y la existencia de equipos de investigación y desarrollo.

La **gestión de la calidad** se estimó a partir de indicadores que implican diferentes niveles de exigencias en términos del control de procesos, la cultura hacia la calidad y el uso de herramientas para la mejora y la innovación. El porcentaje de empresas que alcanza las mejores prácticas posibles es tan solo el 12%, en un plano medio se encuentra el 28% de las firmas, y el 60% restante se encuentra en el plano más bajo. Dentro de las distintas dimensiones que abarca la gestión de la calidad, se observa que la cantidad de casos en el plano más alto desciende en el siguiente orden: control de procesos, cultura hacia la calidad y, por último, utilización de herramientas para la mejora y la innovación.

En el análisis del grado de desarrollo de la **organización del trabajo**, se consideró las competencias requeridas a los trabajadores, el grado de flexibilidad, y las funciones realizadas por el personal operativo en el proceso productivo. En este caso el indicador arroja resultados más alentadores: un 32% de las firmas se ubica en la categoría alta, mientras que un 36% y un 32% corresponden a las categorías media y baja, respectivamente.

Con respecto a los procesos de **capacitación**, se consideró la realización de actividades de capacitación y la existencia de una estructura espe-

Tabla N° 6. Grado de desarrollo de competencias

	Porcentaje de firmas
Bajo	40%
Medio	44%
Alto	16%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008..

Tabla N° 7. Competencias endógenas y superficie cubierta⁸

Desarrollo de competencias endógenas:	Superficie cubierta de los astilleros en metros cuadrados				TOTAL
	Menos de 500	Entre 500 y 1.200	Entre 1.200 y 2.000	Más de 2.000	
Bajo	60%	20%	20%	0%	100%
Medio	45.5%	18.2%	18.2%	18.2%	100%
Alto	25%	25%	25%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008..

cífica de capacitación. La encuesta muestra que un 45% de los astilleros no realiza actividades de capacitación, 25% capacita pero no posee estructura dedicada a ello, y un 30% de las firmas realiza actividades de capacitación y cuenta con estructura propia y diferenciada.

En relación con las actividades de **investigación y desarrollo**, tan sólo un 8% de las empresas cuenta con un equipo formal dedicado a estas actividades, un 50% cuenta con equipos informales y un 42% no cuenta con equipos de investigación y desarrollo.

A efectos de poder presentar estos datos en forma agregada se construyó un indicador general de competencias endógenas que compatibiliza el conjunto de planos mencionados anteriormente. Este indicador puede asumir los niveles de: bajo, medio y

alto. Como se puede observar en la **tabla N° 6**, tan sólo el 16% de las firmas se ubica en la categoría más alta de competencias mientras que un 40% lo hace en la categoría más baja.

Las empresas con mayores competencias son también las de mayor tamaño, cosa que puede apreciarse en las siguientes tablas ya que hay una correlación positiva entre grado de competencias y superficie cubierta de los astilleros, y una clara asociación entre competencias y empleo.

Es preciso aclarar que no se observa relación alguna entre competencias y rama de actividad. En otras palabras, no se puede afirmar que pertenecer a la industria naval liviana o pesada tenga alguna incidencia sobre el grado de competencias alcanzadas por los astilleros.

⁸ Chi2 test significativo al 10%.

Tabla N° 8. Competencias endógenas según categoría ocupacional⁹

Desarrollo de competencias endógenas:	Ocupados 2007 en tramos				Total
	Menos de 10	Entre 10 y 30	Entre 30 y 50	Más de 50	
Bajo	60%	20%	20%	0%	100%
Medio	45.5%	18.2%	18.2%	18.2%	100%
Alto	25%	25%	25%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008..

Tabla N° 9. Competencias endógenas y exportaciones¹⁰

Desarrollo de competencias endógenas:	Exporta	No exporta	Total
Bajo	10%	90%	100%
Medio	55%	45%	100%
Alto	50%	50%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008..

A su vez, los astilleros con mayores competencias son los que consiguen colocar su producción en mercados externos. Para ello es necesario contar con determinadas aptitudes y eso se ve reflejado en la **tabla N° 9**.

De esta manera, queda en evidencia que el grado de competencias alcanzado por las firmas se encuentra asociado con ciertas características estructurales que suelen utilizarse como medida del desempeño económico.

Por otro lado, tal como puede apreciarse en la **tabla N° 10**, las competencias son sistémicas, es decir, que las firmas que se destacan en alguna de las dimensiones que contempla el

indicador de competencias endógenas también tienden a hacerlo en otras. Por ejemplo, es de esperar que las firmas con una gestión de RRHH virtuosa también tengan una buena posición en términos de capacitación.

La única dimensión del indicador de competencias endógenas que no se encuentra relacionada con las demás es la de gestión de la calidad, al menos no se puede afirmar estadísticamente que exista correlación entre esta variable y las demás. Es posible que algunos de los elementos que considera el indicador de gestión de la calidad no sean los más adecuados para aplicar en la industria naval.

⁹ Si bien la correlación no puede asegurarse estadísticamente se observa una clara tendencia.

¹⁰ Chi2 test significativo al 10%.

Tabla N° 10. Chi2 Test entre las dimensiones que constituyen las competencias de las firmas

	Gestión de la calidad	Organización del trabajo	Capacitación	Capacidad de innovación
Gestión de la calidad	—	—	—	—
Organización del trabajo	—	—	**	**
Capacitación	—	**	—	*
Capacidad de innovación	—	**	**	—

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008..

*significativo al 10%. ** significativo al 5%. — no significativo

4. Vinculaciones

Para el análisis de las vinculaciones de los astilleros se tuvieron en cuenta tres elementos centrales. En primer lugar, los diferentes tipos de agentes con los que las firmas pueden establecer relaciones -agentes comerciales, instituciones empresarias y entes estatales, de educación y de ciencia y tecnología-. En segundo lugar, la calidad de estas vinculaciones medida en función de los objetivos perseguidos en la interacción. Por último, se consideran las actividades de asistencia técnica y transferencia tecnológica en las que participan las firmas¹¹.

En líneas generales, puede decirse que la trama naval constituye un sistema de producción de baja densidad, dado que los canales de circulación de conocimiento son escasos y de baja calidad. Así, alrededor de un 65% de las firmas no han desarrollado interacciones que se orienten a mejorar sus competencias, en otras palabras, no se vinculan con ninguno de los agentes considerados. A su vez, no se observan diferencias en relación con los agentes con los cua-

les se vinculan los astilleros. Un 19% de las firmas se relaciona con agentes comerciales, mientras que un 23% lo hace con instituciones empresariales, y otro 23% con instituciones y programas públicos (**tabla N° 11**).

Según los distintos objetivos perseguidos por las firmas en la interacción, se elaboró un indicador de calidad de las vinculaciones. El mismo asume los valores de: no se vincula, calidad de la vinculación baja, calidad media y calidad alta. Como se puede observar en la **tabla N° 12**, la mayor parte de las firmas que se vinculan lo hacen con una calidad baja, ya que tan solo un 4% de las firmas del panel mantienen vinculaciones de calidad elevada.

Si se considera la asistencia técnica y la transferencia de tecnología recibida por los astilleros, el panorama se vuelve relativamente más favorable: casi el 50% de las firmas tiene este tipo de vinculaciones; un 17% de ellas recibió asistencia no técnica, 8% técnica, y un 25% ambos tipos de asistencia. Respecto de las áreas en las cuales recibieron asistencia de los distintos agentes considerados, se destacan diseño y producto, con el

¹¹ Sólo se ha considerado la asistencia técnica y transferencia tecnológica que han recibido los astilleros y no la que han brindado.

Tabla N° 11. Vinculaciones según tipología de agentes

	Porcentaje de firmas
Agentes comerciales*	19%
Instituciones empresariales**	23%
Instituciones y programas públicos***	23%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

*Constituido por clientes y proveedores nacionales e internacionales, empresas del sector y cámaras empresariales. **Cámaras y asociaciones empresariales.

***Instituciones de ciencia y tecnología, universidades, y programas públicos

Tabla N° 12. Calidad de las vinculaciones

	Porcentaje de firmas
No se vincula	65%
Calidad de la vinculación baja	27%
Calidad de la vinculación media	4%
Calidad de la vinculación alta	4%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

33% y el 29% de las firmas, respectivamente. Mientras que menos del 10% de los astilleros recibieron asistencia para mejorar el proceso productivo, la gestión de la calidad, la comercialización y las capacidades de los RRHH.

Al incorporar esta dimensión, el indicador de calidad de vinculación arroja los siguientes valores: 46% de las firmas no se vincula, 19% lo hace con

una calidad baja, 23% con calidad media, y un 12% con calidad elevada (**tabla N° 13**). De todos modos, la cantidad de vínculos existentes sigue siendo reducida y de calidad relativamente baja.

Con respecto a la relación entre grado de desarrollo de las competencias endógenas y la calidad de las vinculaciones, se observa una clara tendencia que sugiere que las firmas con

Tabla N° 13. Calidad de vinculación con transferencia tecnológica

	Porcentaje de firmas
No se vincula	46%
Calidad de la vinculación baja	19%
Calidad de la vinculación media	23%
Calidad de la vinculación alta	12%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

Tabla N° 14. Competencias endógenas y calidad de las vinculaciones con transferencia tecnológica¹²

Grado de desarrollo de las competencias endógenas:	No se vincula	Calidad baja	Calidad media	Calidad alta	Total
Bajo	60%	20%	20%	0%	100%
Medio	45.5%	18.2%	18.2%	18.2%	100%
Alto	25%	25%	25%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Encuesta UNGS sobre la industria naval argentina, 2008.

mayores competencias son también aquellas que más y mejor se vinculan. Como se puede observar en la **tabla N° 14**, el porcentaje de firmas que no se vincula desciende a medida que se avanza en el grado de desarrollo de competencias. De manera inversa, el porcentaje de firmas con calidad de vinculación alta aumenta a medida que se avanza en el grado de competencias. Estos resultados se encuentran en línea con conclusiones arribadas en otros estudios (Borello, Morhorlang y Silva Failde 2009; Yoguel y otros, 2008 y 2009) que afirman la existencia de correlación positiva entre el grado de competencias alcanzado por firmas de distintas industrias y la existencia de vinculaciones orientadas a mejorar tales competencias.

5. Conclusiones

Al principio de este artículo vimos que la industria naval argentina representa una proporción relativamente pequeña del conjunto industrial argentino. Se trata, sin embargo, de una actividad con una larga tradición en el país y de una industria que fue más importante en el pasado. Sus dos

principales ramas, la pesada y la liviana tienen un significativo peso en la ocupación, en el empleo y en la dinámica de los sistemas económicos de algunos lugares en el país, como San Fernando, Tigre, Avellaneda, Punta Alta y Mar del Plata, en la provincia de Buenos Aires, o Puerto Madryn y Puerto Deseado, en la costa patagónica.

La fuerte reestructuración por la que ha pasado y está pasando la industria naval argentina no sólo ha incidido en su tamaño sino que seguramente ha tenido un impacto negativo en su capacidad tecno-productiva. En este artículo hemos analizado dos elementos centrales de esas capacidades: las competencias y las vinculaciones de los astilleros. Para ello llevamos adelante una encuesta a un grupo de 26 astilleros privados de diversos tamaños, que se dedican a fabricar y reparar embarcaciones pesadas (8 empresas) y embarcaciones livianas (18 astilleros). La muestra incluye una proporción muy significativa de los astilleros privados más grandes del país.

Además de hacer una descripción y caracterización de los astilleros privados, este artículo tiene el propósito de

¹² Si bien la correlación no puede asegurarse estadísticamente se observa una clara tendencia.

responder tres preguntas centrales respecto de las competencias y vinculaciones de los astilleros. En las páginas anteriores nos propusimos examinar en qué medida hay relación entre las competencias y el tamaño de los astilleros. También nos interesaba indagar en qué medida las competencias son sistémicas, o sea si aquellas empresas que se destacan en algún conjunto de competencias también tienden a hacerlo en otras. Por último, nos interesaba estudiar si aquellas empresas con más y mejores vinculaciones son también aquellas de mayores competencias.

En términos de los cuatro conjuntos de variables que conforman las competencias de las firmas (gestión de la calidad, organización del trabajo, capacitación e investigación y desarrollo) los resultados más pobres se dan en gestión de la calidad y en investigación y desarrollo. La suma ponderada de estas cuatro dimensiones nos da un indicador agregado de competencias. Ese indicador muestra que sólo el 16% de los astilleros registra competencias altas, mientras que los valores medios y bajos son de 40% y 44%, respectivamente.

El análisis realizado también muestra que el grado de competencias alcanzado por las firmas se asocia positivamente con el tamaño ya que las firmas más grandes tienden a tener mayores competencias mientras que las de menores competencias suelen ser más pequeñas. La asociación, sin embargo, no es perfecta y hay astilleros pequeños con competencias altas, aunque no al revés (astilleros grandes con competencias bajas). También hay una asociación positiva entre competencias y exportaciones.

Las competencias son sistémicas, es decir, que las firmas que se destacan en alguna de las dimensiones que contempla el indicador de competencias endógenas también tienden a hacerlo en otras. Además, las asociaciones entre las cuatro dimensiones de las competencias son estadísticamente significativas, con excepción del indicador de gestión de la calidad, que no aparece asociado con las otras dimensiones. Creemos que esto tiene que ver con la utilización de algunas preguntas probablemente poco ajustadas a la industria naval, que fueron las que se aplicaron en las entrevistas que constituyeron el trabajo de campo.

Respecto de las vinculaciones, se tuvieron en cuenta tres elementos centrales: (i) los agentes con los que las firmas establecen relaciones -agentes comerciales, instituciones empresarias, y entes estatales, de educación y de ciencia y tecnología-; (ii) la calidad de estas vinculaciones medida en función de los objetivos perseguidos en la interacción; y, (iii) por último, se consideraron las actividades de asistencia técnica y transferencia tecnológica en las que participan las firmas.

Del análisis de los datos recogidos en la encuesta se puede deducir que la industria naval se inscribe en un cuadro de relaciones poco denso, ya que más del 60% de los astilleros contactados no tiene relaciones con ninguno de los agentes considerados. El 35% de las empresas que sí se vincula lo hace en relaciones en general poco intensas -sólo puede considerarse que una de las firmas contactadas tiene vinculaciones de alta calidad-. Si incluimos la asistencia técnica y la transferencia de tecnología en el análisis de las vinculaciones el panorama

mejora un poco (la mitad de las firmas tiene vinculaciones de este tipo) y se triplican los casos de alta calidad en las vinculaciones.

Respecto de la relación entre grado de desarrollo de las competencias endógenas y la calidad de las vinculaciones, se observa una clara tendencia que sugiere que las firmas con mayores competencias son también aquellas que más y mejor se vinculan. Estos resultados también fortalecen la idea de que hay relaciones sistémicas entre estos planos de la capacidad tecno-productiva de una firma.

La visión que surge de la industria naval argentina a partir del examen de las competencias y vinculaciones de los astilleros es preocupante, aun vista en el contexto argentino y en comparación con otras actividades (Yoguel y otros 2008 y 2009). Es evidente que las bases para incorporar y circular conocimiento existente y para generar nuevo conocimiento son débiles.

Uno de los caminos por el cual podría circular más conocimiento es el diseño e inclusive hay un incipiente conjunto de estudios y de profesionales independientes dedicados a la ingeniería y al diseño naval que podrían ser un elemento clave para mejorar las competencias internas y aumentar la cantidad y calidad de las vinculaciones. Otro de los elementos que pueden ser utilizados para promover mejoras en el proceso de utilización y generación de conocimiento es la multitud de experiencias y artefactos que ha dejado en la sociedad local la larga tradición náutica argentina. Esas acciones deberían enmarcarse en algunas normas legales que protejan y promuevan la utilización de los activos humanos y físicos con los que ya cuenta la industria naval argentina y que han sido señalados, repetidamente, por diversas instituciones que nuclean a la industria naval argentina.

Bibliografía

- Borello, José A., Hernán Morhorlang, Elina Bordón, Diana Suárez y Lucía Mauro (2009). "Elementos locales y regionales en el desarrollo de servicios orientados a la producción: El caso del diseño naval en la Región Metropolitana de Buenos Aires", trabajo presentado en el 12º Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 3-7 abril.
- Borello, José A., Hernán Morhorlang y Diego Silva Failde (2009). "Economías de aglomeración en las industrias automotriz y siderúrgica en Buenos Aires". *Desarrollo económico - Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 49, Nº 195, pp. 479-509.
- Calá, Daniela, Lucía Mauro, Fernando Graña y José A. Borello (2008). "La Industria Naval argentina: Antecedentes, dinámica reciente y situación actual" en <http://www.continentedigital.net>
- Fredriksson, C.G. y L.G. Lindmark (1979), "From firms to systems of firms: a study of inter-regional dependence in a dynamic society", En *Spatial Analysis, Industry and the Industrial Environment*, F. Hamilton y G. Linge (comp.), Nueva York, Wiley.
- Hirschman, Albert O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.
- INDEC (1997). *Sistema Nacional de Nomenclaturas. Clasificación nacional de actividades económicas 1997 ClaNAE-97*. Buenos Aires : INDEC, 2 vols.

- Lundvall, Bengt-Ake (2009). "Post scriptum. Investigación en el campo de los sistemas de innovación: Orígenes y posible futuro". En *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. Bengt-Ake Lundvall (ed.). San Martín: UNSAM Edita, pp. 357-390.
- Lundvall, Bengt-Ake y Peter Maskell (2000). "Nation States and Economic Development: From National Systems of Production to national Systems of Knowledge Creation and Learning". En *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Gordon L. Clark, Maryann P. Feldman y Meric Gertler (eds.). Nueva York: Oxford University Press, pp. 353-373.
- Malerba, Franco y Luigi Orsenigo (1997). "Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities". *Industrial and Corporate Change*. N° 6, pp. 83-118.
- Mohorlang, Hernán y José A. Borello (2009). "Situación y perspectivas de la industria naval patagónica", *Pesca y Puertos de la Patagonia*, N° 233, Año 5, 19 de enero, pp. 18-19. http://www.pescaypuertos.com.ar/pyp233_19ene09.pdf
- Nelson, Richard R. (1991). "Why Do Firms Differ, and How Does it Matter?". *Strategic Management Journal*, Vol. 12, (Winter), pp. 61-74.
- Nonaka, I. y H. Takeuchi (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics Of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Prahalad, C.K.; Hamel, Gary Core (1990). "Competence of the corporation". *Harvard Business Review*. Vol. 68, N° 3, pp. 79-91.
- Yoguel, Gabriel, Marta Novick, Darío Milesi, Sonia Roitter, y José A. Borello (2004). "Información y conocimiento: la difusión de TICs en la industria manufacturera argentina", *Revista de la CEPAL* (Santiago), N° 82, pp. 139-156.
- Yoguel, Gabriel, Verónica Robert, Darío Milesi y Analía Erbes (2008). "Construcción de competencias y vinculaciones en tramas productivas argentinas. Un estudio comparativo". [www.continentedigital.net/proy A-26](http://www.continentedigital.net/proyA-26), documento 29.
- Yoguel, Gabriel, José A. Borello, Marcelo Delfini, Analía Erbes, Rodrigo Kataishi, Verónica Robert y Sonia Roitter (2009). *Redes de conocimiento en las tramas productivas de Argentina*, México: FLACSO.

Apéndice metodológico

La metodología y el esquema de análisis basados en las nociones de competencias y vinculaciones fueron desarrollados por Gabriel Yoguel y otros investigadores (2004) para el análisis de tramas productivas. El estudio de la industria naval es parte de un conjunto de investigaciones sobre tramas productivas y creación de conocimiento coordinado por la UNGS pero que involucró también a otros investigadores de las universidades nacionales de Córdoba y Mar del Plata, del CEUR, y del MTEySS y que contó con el acompañamiento de numerosas instituciones intermedias (véase, <http://continentedigital.net>).

I. Indicador agregado de Competencias Endógenas:

Se construye a partir de los indicadores de organización del trabajo (competencias requeridas a los trabajadores, grado de flexibilidad y tareas realizadas por el personal operativo), de capacitación (existencia de estructura diferenciada, actividades de capacitación), de existencia de grupo de I+D, y de calidad (control de procesos, cultura hacia la calidad y herramientas para la mejora y la innovación). Se suman los 4 y se divide por 4. El indicador puede asumir valores entre 1 y 3.

1. *Indicadores de organización del trabajo:*

- Competencias requeridas al personal operativo: considera las siguientes competencias requeridas al personal: conocimientos técnicos específicos; capacidad para comunicarse o relacionarse con otros; capacidad para trabajar en equipo; autonomía e independencia; creatividad; flexibilidad/capacidad de adaptación; capacidad de resolución de imprevistos; coordinar acciones con pares. Categorías que puede asumir: *nulo*, no se le pide autonomía e independencia y capacidad de resolución de imprevistos, o si se le pide autonomía e independencia o capacidad de resolución de imprevistos y dos o menos del resto de las competencias; *limitado*, se pide autonomía e independencia o capacidad de solución de imprevistos, y más de dos de las restantes competencias, o si se le pide autonomía e independencia y capacidad de solución de imprevistos y menos de tres de las restantes competencias; *alto*, se le pide autonomía e independencia y capacidad de resolución de imprevistos y tres o más de las restantes competencias.
- Grado de flexibilidad en la asignación de tareas: considera la forma en la que se organiza el trabajo: a) trabajo individual y se le asigna a las mismas personas las mismas tareas (sin rotación); b) trabajo individual y se rota a las personas regularmente entre distintos puestos; c) trabajo en células o equipos y dentro de cada uno de ellos los puestos son fijos; d) trabajo en células o equipos y dentro de cada uno de ellos la gente rota.
- Funciones desarrolladas por el personal operativo: funciones desarrolladas por el personal operativo: a) sólo operativas; b) operativas y programación y puesta a punto de la maquinaria; c) operativas y mantenimiento de primer nivel.

2. *Capacitación.*

- Estructura diferenciada: considera si la empresa posee una estructura propia y diferenciada para el diagnóstico, la planificación y el desarrollo de las actividades de capacitación.
- Actividades de capacitación: considera si la empresa realiza o no actividades de capacitación.

3. *Investigación y desarrollo.*

- Actividades: considera si la empresa realiza o no actividades de investigación y desarrollo.
- Existencia de equipos: considera la existencia y grado de formalidad de los equipos de investigación y desarrollo teniendo en cuenta: No existe, informal, formal.

4. *Gestión de la calidad.*

- Control de procesos: considera las siguientes actividades: especificaciones de materias primas e insumos críticos; identificación de las características críticas del proceso, producto y/o servicio; documentación de las características críticas del proceso, producto y/o servicio; control de las características del proceso, producto y/o servicio; trazabilidad. Categorías que puede asumir: bajo, no realiza ninguna de estas actividades; medio, realiza entre 1 y 4 actividades; alto, realiza las 5 actividades.
- Cultura hacia la calidad: considera las siguientes actividades: política de calidad definida y comunicada a todo el personal; definición y exhibición pública de indicadores clave de calidad; equipos para solucionar problemas o lograr mejoras en el proceso; auditorías internas; sistema de orden y limpieza; comunicaciones periódicas con clientes para detectar cambios y requerimientos; incorporación de comunicaciones con clientes para mejorar productos y/o servicios; comunicaciones periódicas con proveedores; uso de las comunicaciones con proveedores; sistema de reconocimiento de ideas o aportes destacados. Categorías que puede asumir: bajo, no realiza ninguna

de estas actividades; medio, realiza entre 1 y 9 actividades; alto, realiza las 10 actividades.

- Herramientas para la mejora y la innovación: considera la utilización de las siguientes herramientas: Diagrama de causa-efecto; Diagrama de Pareto; Histogramas; AMFE/FMEA; Control estadístico de procesos. Categorías que puede asumir: bajo, no utiliza ninguna de estas herramientas; medio, utiliza entre 1 y 3 herramientas; alto, utiliza más de 4 herramientas.

II. Vinculaciones, actividades con otros agentes

Cantidad de agentes: indicador cuantitativo de vinculaciones. Considera la cantidad de agentes con los que se vincula cada firma, teniendo en cuenta el siguiente listado: proveedores nacionales, proveedores internacionales, clientes nacionales, clientes internacionales, otras empresas del sector, consultores, cámaras o asociaciones empresariales, universidades, centros tecnológicos, programas públicos. Categorías que puede asumir: 'ninguno'; 'hasta dos'; 'entre tres y cinco'; 'más de seis'.

Calidad de las vinculaciones: indicador cualitativo de vinculaciones. Considera los objetivos con los que las empresas establecen relaciones con diferentes tipos de agentes. Para los agentes comerciales, las categorías que se establecen son: 'no se vincula'; 'bajo' si se vincula con entre 1 y 4 objetivos; 'medio' si se vincula con entre 5 y 7 objetivos; 'alto' si se vincula con más de 9 objetivos. Para las instituciones empresariales: 'no se vincula'; 'bajo' si se vincula con 1 o 2 objetivos; 'medio' si se vincula con 3 o 4 objetivos; 'alto' si se vincula con más de 5 objetivos. Para las instituciones de CyT: 'no se vincula'; 'bajo' si se vincula con entre 1 y 3 objetivos; 'medio' si se vincula con 4 o 5 objetivos; 'alto' si se vincula con más de 6 objetivos.

Asistencia técnica recibida: considera si la empresa recibió o no asistencia técnica de diferentes agentes.

Áreas de asistencia técnica recibida: considera las temáticas en las que la empresa recibió asistencia técnica y/o transferencia de tecnología de otros agentes. Las categorías que puede asumir son: 'no recibió'; 'no técnicas' si recibió solamente en diseño y/o gestión de la calidad y/o comercialización y/o recursos humanos y/u otros; 'técnicas' si recibió en producto y/o proceso; 'ambas' si recibió en al menos uno de las temáticas incluidas en cada uno de los grupos anteriores.

Calidad de las vinculaciones con transferencia de tecnología: se construye a partir de los indicadores de calidad de las vinculaciones (con agentes comerciales, con instituciones empresariales y con instituciones de ciencia y técnica) y el de áreas de asistencia técnica recibida. Se suman los dos y se divide por dos. Puede asumir valores entre 0 y 3.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades

A REALIZAR

25, 26 Y 27 DE AGOSTO DE 2011

Adhesión del LADE

IV Jornadas de Economía Crítica. Dilemas de la acción y del pensamiento crítico latinoamericano

<http://jornadaseconomicacritica.blogspot.com>

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

REALIZADAS

20 DE ENERO DE 2011

Inauguración nueva sede del Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES)

Debate sobre coyuntura

Juan Carlos Amigo

Rivadavia 298 - Temperley - Pcia. de Buenos Aires

Jornada

El Presupuesto Participativo en debate



> Jueves 10 de marzo 18:00
Auditorio Jefatura de Gabinete de Ministros
Av. Julio A. Roca 782 primer subsuelo, C.A.B.A.

PARTICIPAN:
Oscar González, *Secretario de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros.*
Atilio Borón, *Investigador superior del CONICET y Director del PLED.*
Sergio Carpenter, *Presidente del IADE.*
Juan Carlos Amigo, *Director de la Revista Realidad Económica, IADE.*
Pablo Caruso, *Responsable del Programa Presupuesto Participativo, Secretaría de Relaciones Parlamentarias.*
Sonia López, *Directora General de Presupuesto Participativo, Municipalidad de Corrientes.*
Claudio Casparino, *Economista del IADE.*

ORGANIZAN





8 DE ABRIL DE 2011 21 HS

*Charla***Economía política / Política económica***Juan Carlos Amigo, IADE*Salón Auditorium Juan Draghi Lucero - LRA6 Radio Nacional Mendoza
Av. Emilio Civil 460 - Ciudad de Mendoza

29 DE ABRIL DE 2011

*Presentación del libro***Horacio Giberti: memorias de un imprescindible****Coedición Ediciones CCC/Universidad de Quilmes****Presentan:** *Roberto Feletti*, Viceministro de Economía*Diego Ramírez, Gustavo Lugones*, UNQ*Juan Carlos Junio*, Director CCC*Héctor W. Valle*, Presidente FNA*Juan Carlos Amigo, IADE**Flora Losada*, Secretaria Académica Cátedra Libre Horacio Giberti

Sala Javier Villafañe - Pabellón Azul, Feria del Libro

La Rural, Predio Ferial de Buenos Aires

6 DE JULIO DE 2011

Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti**Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico***Primera Jornada Debate***La problemática agraria en la Argentina****Mesas**

- El trabajo agrario: situación y políticas

Coordinador: *Guillermo Neiman*, investigador del CONICET y coordinador de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO. Profesor de Sociología Rural en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.Panelistas: *Alvaro Ruiz*, Subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Presidente de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (MTESS).

Mónica Bendini: Socióloga. Docente e Investigadora de la Universidad del Comahue. Directora de la Maestría en Sociología de la Agricultura Latinoamericana. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo.

- Transformaciones de la estructura agraria regional del nordeste y noroeste de la Argentina

Coordinadora: *Marcela Román*. Ing. Agrónoma-UBA, MsC Estudios Sociales Agrarios, Profesora Asociada Cátedra de Economía Agraria, Facultad Agronomía - UBA.

Panelistas: *Cristina Valenzuela*, Geógrafa. Investigadora del Conicet en economía y actores sociales agrarios. Docente de la Universidad Nacional del Nordeste con sede en Resistencia. Autora de numerosos trabajos sobre la estructura agraria del NEA, los cambios en la dinámica agraria aldononera, etc.

Daniel Slutzky, Sociólogo-investigador independiente adscrito al Centro de Estudios Urbanos y Regionales, docente de posgrado de la Universidad Nacional de Lujan y autor de trabajos sobre la expansión de la frontera agraria en el NOA.

- Los conflictos ambientales

Coordinador: *Pedro Tsakoumagkos*: MsC en Ciencias Sociales. Prof. Tit. Depto. de Geografía FFyL UBA, Prof. Asoc. Depto. CCSS UNLu, Prof. y miembro Comité Académico Maestría en sociología de la agricultura latinoamericana GESA/UNCo y Prof. Maestría en políticas ambientales y territoriales IG/FFyL/UBA

Panelistas: *José Parnelo*: Ing. Agr. UBA MsC Recursos Naturales UBA PhD Colorado State University USA Prof. Asoc. UBA Investigador principal CONICET. Director del Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección (LART), Facultad de Agronomía- UBA.

Ana Murgida: Lic en Cs. Antropológicas. Integrante equipo PIRNA FFyL UBA. Docente carrera Cs. Antropológicas FFyL UBA. Área de interés: Problemática del riesgo social y del cambio climático. Tesis doctoral en curso: Dinámica climática, vulnerabilidad social y riesgo. Valoraciones y procesos adaptativos en un estudio de caso del Chaco- salteño.

Organizan:

- Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti". Sec. de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil-Facultad de Filosofía y Letras-UBA
- Departamento e Instituto de Geografía- Facultad de Filosofía y Letras-UBA
- Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"
- Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

INFORMES

(54 11) 4381-9337/7380/4076

fax 4381-2158

o por e-mail: iade@iade.org.ar o en

<http://www.iade.org.ar> (inscripción online)