

*Xilografía de Juan Grela*

# LOS GRITOS DE ALCORTA

# INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

**Presidentes honorarios:**

Salvador María Lozada  
Alejandro Rofman

**Presidente:**

Sergio Carpenter

**Vicepresidente:**

Alfredo T. García

**Secretario:**

José María Cardo

**Prosecretaria:**

Marisa Duarte

**Tesorero:**

Eduardo Kanevsky

**Protesorera:**

Flora Losada

**Vocales Titulares:**

Juan Carlos Amigo  
Mariano Borzel  
Roberto Gómez  
Enrique Jardel  
Ariel Slipak  
Daniel Rascovschi  
Alberto Rosenthal  
Horacio Rovelli

**Vocales Suplentes:**

Roberto Adaro  
Ramiro L. Bertoni  
Nicolás Dvoskin  
Pedro Etchichury  
Teresa Herrera  
Ricardo Lauragaray

**Revisoras de cuentas:**

Gabriela Vítola  
Norma Penas

**Dirección y administración:**

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso  
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina

## 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](mailto:iade@iade.org.ar), [realidadeconomica@iade.org.ar](mailto:realidadeconomica@iade.org.ar) - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad  
económica**

**Nº 268**

16 de mayo al  
30 de junio de 2012

**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 \$320

**Exterior**

Precio del ejemplar (vía aérea) US\$25  
Suscripción anual (vía aérea) US\$180

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

*Ilustración de tapa: Xilografía de Juan Grela*

# SUMARIO

---

## Aniversarios I

---

### En el centenario del “Grito de Alcorta”

*Jorge Francisco Cholvis*

7

En el mes de junio se celebran cien años de la heroica lucha protagonizada por los colonos arrendatarios del sur de la provincia de Santa Fe, llevada a cabo como consecuencia de la injusta explotación que sufrían y las condiciones de miseria a las que eran sometidos por parte de los propietarios de los campos; la situación era la misma en toda la llamada "pampa gringa" poblada por labriegos inmigrantes provenientes en su mayoría de Italia y España. Los colonos que traían también la experiencia de haber sido protagonistas de rebeliones campesinas en Europa, imbuidos con las ideas socialistas y anarquistas de la época junto a pequeños y medianos comerciantes, varios párrocos de la iglesia y el Dr Francisco Netri abogado rosarino que se comprometió en la defensa de las reivindicaciones de los chacareros promovieron la reacción y el levantamiento; en unidad organizaron la lucha que rápidamente se extendió por las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos, organizando la gran huelga agraria que culminaría en el llamado Grito de Alcorta el 25 de junio de 1912. Este hito histórico luego dio nacimiento a la Federación Agraria Argentina, institución gremial que representó a los chacareros en su reclamo para el otorgamiento de la tierra en propiedad y garantías en los contratos de arrendamiento; lamentablemente con los años algunos descendientes de aquellos luchadores se fueron apartando de los principios que aquel Grito de Alcorta levantó.

---

## II

....

### María de Alcorta

*José Pedroni*

23

---

### III .....

## El Grito de Alcorta

*Plácido Grela*

# 24

Dedico este libro a los campesinos, a los obreros, a los intelectuales, a las mujeres y a todos los hombres de mi patria, intérpretes de los progresistas ideales de Moreno, Belgrano, Rivadavia, Echeverría, Avellaneda, Sarmiento y otros ilustres ciudadanos argentinos, que habiendo abrazado con valor y decisión la causa de la paz, luchan por la liberación nacional, por la defensa de la soberanía del país y por la realización de una profunda reforma agraria que hará posible la solución de los grandes problemas económicos y sociales de la República.

---

### IV .....

## Los gritos de Alcorta

*Juan Carlos Amigo*

# 37

---

### Sector agropecuario .....

## La acción política de la Federación Agraria Argentina en el contexto de la posconvertibilidad: posicionamientos y estrategias ante un nuevo ciclo económico. Segunda Parte

*Francisco Javier Monterubbianesi*

# 40

Se presenta la segunda parte del trabajo que analiza la posición y la estrategia de la FAA a partir del período de la posconvertibilidad cuya primera entrega se publicó en la revista anterior. La entidad recorrió un camino que va desde el apoyo y el diálogo con el fin de direccionar las políticas públicas proponiendo leyes que frenen la concentración y extranjerización de la tierra, y el desendeudamiento de los productores, para revertir los efectos sobre la estructura agraria hasta la encrucijada interna al romperse la homogeneidad en las condiciones de los productores pequeños y medianos, en la que algunos se ven beneficiados por el modelo sojero. En este nuevo contexto replantea sus demandas y reclamos a favor de medidas coincidentes con las exigidas por las demás corporaciones del agro SRA, CRA, Coninagro, construyendo por primera vez una alianza política con instituciones históricamente antagonicas a los de los intereses de los pequeños y medianos productores.

El desempeño del sector petrolero argentino  
2002-2011: los problemas estructurales  
emergentes del modelo de desregulación y  
privatización

60

*Pablo Barneix*

Este artículo analiza el funcionamiento del mercado de petróleo y gas en la Argentina en el período 2002-2011. El modelo de privatización y desregulación de los años noventa se tradujo en una sobreexplotación de los pozos descubiertos por YPF y en una drástica disminución de las inversiones en exploración que devino en un acelerado agotamiento de las reservas disponibles. La política sectorial implementada luego de la salida de la convertibilidad se fundó sobre el manejo del esquema de retenciones, una serie de incentivos fiscales y la creación de una nueva empresa de energía que no produjeron cambios significativos. Por ello, la reciente recuperación del control de YPF por parte del Estado es un giro trascendental en la política petrolera llevada adelante hasta 2011. En este sentido, la declaración del autoabastecimiento hidrocarburífero como de “interés público nacional” vuelve a asignar al petróleo y al gas el estatus de recursos estratégicos, abandonando definitivamente el carácter mercantil asignado en los noventa.

---

Análisis

---

Soberanía fiscal, monetaria y cambiaria

*Horacio Rovelli*

88

El Estado es la organización civil de una sociedad, es la formalización de una autoridad permanente y pública que debe velar por el interés general. Dos de las principales características que definen un Estado Nacional son: si cuenta con su propio ejército y si cuenta con su propia moneda, esta última va a ser el nexo en el circuito productivo (producción, distribución, comercio y consumo) dentro de ese Estado y la que relaciona los precios de todos los factores, bienes y servicios con el resto del mundo.

---

## Temas de administración

---

### Conducción de reuniones

*Rubén Bozzo*

100

Los gerentes y cualquier persona que tenga responsabilidades de conducción, sociales, culturales, políticas, profesionales, de negocios (con clientes o proveedores), etc. pasan gran parte de sus vidas en reuniones, pero también hay quienes participan en ellas pero no tienen la responsabilidad de su coordinación. Estos últimos son los que pueden evaluar con mayor ecuanimidad si tales reuniones son o no exitosas y motivantes puesto que justamente son a quienes van dirigidas y por lo tanto los que deberían quedar satisfechos.

---

## Tierras rurales

---

### Ordenamiento territorial e inclusión social en Santiago del Estero

*Rubén de Dios*

115

El tema del ordenamiento territorial y de la tierra como un recurso estratégico no renovable ha vuelto a ponerse en discusión en la Argentina a partir del debate y la posterior sanción y promulgación de la ley 26.737 de "Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales", más conocida como la ley contra la extranjerización de la tierra. Como autoridad de aplicación se creó el Registro Nacional de Tierras Rurales, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Su objetivo es limitar la titularidad y situación de posesión de tierras rurales a personas físicas y jurídicas extranjeras. El autor advierte que el Registro Nacional de Tierras Rurales tiene ante sí un trabajo arduo y posiblemente prolongado para conseguir la información necesaria que permita dar cumplimiento a la ley, y que de acuerdo a la reglamentación del artículo 2° se tendrá que tener en cuenta un aspecto fundamental que es la situación de posesión de la tierra.

Esta información que obra en los Registros de Poseedores de algunas provincias indican de manera confiable la cantidad y distribución de poseedores existentes y su importancia radica en que en su mayoría son familias campesinas y comunidades indígenas, población de nuestro país sobre la que recae un grave problema a partir del corrimiento de la frontera agropecuaria como es la falta de seguridad jurídica sobre la tierra que trabajan y ocupan por generaciones.

---

## Debates

---

### Conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)

128

*Verónica Pérez*

En este trabajo se analizan las características del proceso de concesión de los ferrocarriles de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, desarrollado a inicios de la década de los 90 en la Argentina, en el contexto general de privatización de empresas de bienes y servicios públicos y su funcionamiento hasta fines de 2008. La hipótesis que se sostiene es que tanto por el modo de llevarse a cabo, como por la lógica que asumió el modelo de concesión de los servicios, se conformó un ámbito privilegiado de acumulación en el sector, cuyas características sobresalientes continúan vigentes. Para el desarrollo de dicho argumento se analiza la relación entre el carácter de la intervención económica estatal, la acción empresaria y el desempeño de las empresas concesionarias del sector, sobre la base de documentos oficiales, información hemerográfica y series estadísticas provistas por diferentes organismos del sector.

---

## Galera de corrección

---

### Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano

ARTURO ROIG

*Norma Giarracca*



150

---

## IADE

---

### Actividades

159

---

## Aniversarios I

# En el centenario del "Grito de Alcorta"

*Jorge Francisco Cholvis\**

En el mes de junio se celebran cien años de la heroica lucha protagonizada por los colonos arrendatarios del sur de la provincia de Santa Fe, llevada a cabo como consecuencia de la injusta explotación que sufrían y las condiciones de miseria a las que eran sometidos por parte de los propietarios de los campos; la situación era la misma en toda la llamada "pampa gringa" poblada por labriegos inmigrantes provenientes en su mayoría de Italia y España.

Los colonos que traían también la experiencia de haber sido protagonistas de rebeliones campesinas en Europa, imbuidos con las ideas socialistas y anarquistas de la época junto a pequeños y medianos comerciantes, varios párrocos de la iglesia y el Dr Francisco Netri abogado rosarino que se comprometió en la defensa de las reivindicaciones de los chacareros promovieron la reacción y el levantamiento; en unidad organizaron la lucha que rápidamente se extendió por las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos, organizando la gran huelga agraria que culminaría en el llamado Grito de Alcorta el 25 de junio de 1912.

Este hito histórico luego dio nacimiento a la Federación Agraria Argentina, institución gremial que representó a los chacareros en su reclamo para el otorgamiento de la tierra en propiedad y garantías en los contratos de arrendamiento; lamentablemente con los años algunos descendientes de aquellos luchadores se fueron apartando de los principios que aquel Grito de Alcorta levantó.

---

\* Historiador y constitucionalista.

1. La población argentina se encuentra sometida actualmente a una delicada situación política, impulsada por un nuevo “*lockout*” patronal desestabilizador de las instituciones, que desconoce la legitimidad democrática de los poderes de gobierno. Las corporaciones patronales agrarias se han arrogado el rol de suplir el voto popular y **confrontan con la legalidad y legitimidad del orden constitucional**, debilitan a las instituciones constitucionales y crean las condiciones para un golpe de Estado de nuevo tipo, ya que no pueden recurrir a los que están registrados en nuestra memoria. Denotan una retrógrada carga ideológica.

Tratan de producir un escenario similar al que iniciaron en marzo del 2008, con motivo de la Resolución 125. En aquella empedernida defensa de la renta agraria extraordinaria, engañosas voces quisieron traer en su apoyo a la heroica lucha de verdad que fue la rebelión de los colonos-arrendatarios que en 1912 sacudió el sur de la provincia de Santa Fe y se extendió por toda la región pampeana. En estos días, inicialmente tomaron como justificativo la ley de revalúo de los campos bonaerenses y para “nacionalizar” la cuestión sumaron reclamos que consideraron pendientes y en etapa de negociación ante el ministerio de Agricultura de la Nación.

A poco de celebrarse el 25 de junio el Centenario del “Grito de Alcorta”, nos encontramos entonces ante otro intento de recreación de un clima de conflicto destituyente por parte de la reciclada “Mesa de Enlace”. Para ennoblecer su actuar, como en el 2008, no se puede descartar que intentaran invocar similitudes con aquella heroica gesta. Por ello, será importante conocer las causas y circunstancias del movimiento agrario de principios del siglo XX. Bien señaló al respecto hace un tiempo la Presidenta de la Nación que “cuando uno recuerda hay que recordar las historias completas”<sup>1</sup>. Por tanto, veremos qué fue ese pronunciamiento de los colonos de Alcorta y de otras ciudades de Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos, cuyo centenario se recordará en unos días y si su lucha tiene alguna relación con los objetivos de quienes impulsan el nuevo *lockout* patronal.

2. El movimiento huelguista campesino estalló en Alcorta, Provincia de Santa Fe. Era la más importante zona agrícola de la provincia y en ella estaban radicados cerca de 2.000 colonos, de los cuales 1500 eran italianos y 500 españoles. En Alcorta abundaban los colonos socialistas y anarquistas. No es secreto para nadie que conozca medianamente las características de las primeras migraciones argentinas que nuestro país más que ningún otro, asimiló a obreros y agricultores revolucionarios que trajeron esas experiencias a estas tierras americanas. La mayor

---

<sup>1</sup> Discurso pronunciado en el encuentro de Parque Norte, el 27 de marzo de 2008.

parte de los inmigrantes no tuvieron acceso a la propiedad de la tierra y debieron radicarse como arrendatarios en los distintos pueblos de la provincia. Los beneficios que producía la tierra no alcanzaron nunca a satisfacer ni medianamente las necesidades de los arrendatarios, muchos de los cuales dejaron hasta sus propias vidas sobre campos ajenos.

El 25 de junio de 1912, en la amplia sala de la Sociedad Italiana de Alcorta, los colonos pronunciaron el grito formidable que luego recorrió el vasto territorio de la República. Al poco tiempo la lucha se expandió, y los agricultores de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires, iniciaron un proceso contra la oligarquía que movilizó a más de 120.000 trabajadores del agro argentino. **Era su pelea por trabajar la tierra.**

Muchos inmigrantes que estaban radicados en campos de esas provincias, tenían referencias o habían participado de las sublevaciones campesinas de Francia, Italia o Irlanda. Sin duda, los agricultores conocían la lucha que sostuvieron los irlandeses contra Inglaterra en los años 1870 a 1880. Si en 1910 se habían sublevado los campesinos de Macachín, en La Pampa, no tardó mucho tiempo en que la efervescencia llegara a los campos santafesinos donde los colonos sufrían una mayor explotación.

Si bien la huelga la declararon los colonos de Alcorta, no es menos cierto, también, que ese acontecimiento fue una consecuencia de las actitudes decisivas que habían adoptado con anterioridad los chacareros de Firmat y Bigand. El primer manifiesto dirigido a los agricultores del país fue escrito por los dirigentes de la Sociedad Cosmopolita de Firmat. El inicial llamado a la huelga fue dado por los colonos de Bigand en histórica asamblea realizada en la plaza de dicho pueblo el 15 de junio de 1912.

Sin duda, se debe tener presente que “El Grito de Alcorta” está estrechamente vinculado a los importantes hechos sociales y políticos que al comenzar el siglo XX sacudieron las bases del país. La lucha sindical comenzaba y tuvo su más claro exponente en la huelga ferroviaria de 1912. En abril de ese año la Intervención de la provincia de Santa Fe debió convocar al electorado para elegir por primera vez gobernador y legisladores según los términos de la Ley Sáenz Peña, y ello permitió que el radicalismo se imponga a sus dos adversarios: los “Acuerdistas” de neta raigambre conservadora y la Liga del Sur, a cuyo frente actuaba su fundador Lisandro de la Torre. Por escaso margen de votos, la Unión Cívica Radical logra la victoria con el binomio Menchaca-Caballero y pocos días después tienen que hacerse cargo del problema que impulsó la lucha de los colonos.

“El malestar económico reinante entre los agricultores del sur de Santa Fe, de la zona maicera por excelencia, debido a diversas causas concurrentes, como fueron la mala cosecha de 1911, encarecimiento de la mano de obra, falta de crédito, altos fletes, los trusts, etc., veníase acentuando e hizo crisis con la baja repentina experimentada por el maíz. Desde este momento los trabajadores del campo se pusieron de pie como un solo hombre y ya no pensaron más que en sacudir el yugo de la miseria recurriendo a la protesta colectiva”<sup>2</sup>.

Era lógico que la crisis afectara igualmente al comercio del sur santafecino, el cual hizo causa común con los agricultores. Los chacareros habían contraído serios compromisos con los comerciantes que les habían abierto crédito, y a pesar que la cosecha de 1912 fue extraordinaria y superior a la de 1911, no les alcanzó para cubrir ni medianamente sus deudas. El agricultor Francisco Bulzani fue el principal gestor del movimiento agrario de Alcorta. Lo secundaron Luis Ricovelli, Hermenegildo Gasparini, Francisco Capdevila, Nazareno Lucantoni, L. Bó, Domingo Giampaulo, Damián Arfinetti, José Digliari, G. Klink, J. Castelarín y otros que han desfilado por las páginas de nuestra historia agraria.

Francisco Bulzani había llegado a Alcorta a comienzos del siglo XX y levantó su chacra en la colonia “La Sepultura”, enorme latifundio que se extendía entre el pueblo de Alcorta y Bigand. Allí se encontraba la mayor parte de los agricultores de la zona que participaron activamente en la huelga agraria. Por eso se explica el lazo de unión que existía entre los chacareros de ambos pueblos vecinos, distantes 26 kilómetros entre sí. La chacra de Francisco Bulzani fue el primer escenario de la lucha agraria en 1912.

El comerciante Ángel Eugenio Bujarrabal fue el impulsor de la movilización en el pueblo. Su participación en la huelga agraria fue notable y estimuló la valiente lucha de los colonos. Con su mejor situación económica se colocó al lado de los campesinos y solventó su lucha. Fue así que a comienzos del mes de junio de 1912 se empezaron a realizar reuniones agrarias en el sótano del establecimiento comercial de don Ángel. La policía siguió la pista de los colonos más exaltados, y cuando éstos presumieron que podrían ser localizados en la casa de comercio donde se reunían, cambiaron el rumbo y celebraron sus reuniones gremiales en el hotel, propiedad de Juan Timone. A pesar de las persecuciones y la represión policial los colonos permanecieron fuerte-

<sup>2</sup> Del informe del ingeniero Silvio A. Spangemberg, que en su carácter de director de la Escuela de Agricultura de Casilda, envió al Museo Social Argentino, y que está en los archivos de dicha institución; conf. Placido Grela “El Grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912”, Editorial Tierra Nuestra, Rosario, 1958, pág., 11

mente unidos. No cedieron el más mínimo terreno durante la lucha. Por las noches visitaban chacra por chacra y distribuían manifiestos por intermedio de los cuales aleccionaban a los colonos sobre el móvil de la huelga.

Bujarrabal no se circunscribió solamente a aconsejar a los agricultores o darles apoyo económico, sino que fue aún más allá todavía. Inició un movimiento solidario entre los comerciantes de distintos pueblos de la provincia, y se trasladó hasta Bigand, para entrevistarse con don Tomás Boretti, uno de los comerciantes más fuertes de la localidad. Organizó una reunión de comerciantes, quienes tomaron la resolución de prestar toda la ayuda necesaria a los huelguistas que actuaban en Alcorta, Bigand, Bombal, Carreras, Melincué y Máximo Paz.

En los primeros días del mes de junio de 1912 entra en escena el cura párroco de Alcorta. Pascual Netri, así se llamaba el sacerdote sensible a los problemas campesinos que confrontó con los terratenientes, y se colocó junto a los sudorosos hombres del campo. Una noche fría del mes de junio de 1912, el sacerdote asistió a la reunión que se celebraba en el sótano del establecimiento comercial de Ángel E. Bujarrabal. Había sido invitado por los agricultores que periódicamente lo visitaban en la iglesia de Alcorta. Su presencia provocó reacciones y se discutió. Pero finalmente hubo acuerdo. Abandonando el sectarismo que dominaba a algunos, pactaron la unidad más férrea con el sincero sacerdote que en el camino de la lucha, demostraba su fe y su confianza en el triunfo de las causas populares.

La intervención del cura párroco en los sucesos de Alcorta tuvo consecuencias provechosas. Tiempo después visitó a su hermano José Netri, cura párroco de Máximo Paz, y lo convenció de que era una necesidad moral, espiritual y material apoyar la santa causa de la lucha campesina. El sacerdote José Netri resolvió también participar en las filas de los colonos de Máximo Paz, los cuales **luchaban por una causa de redención social y humana**. La valiente decisión de los dos sacerdotes sobrepasó los límites de Alcorta y Máximo Paz. En la iglesia de Alcorta se celebró una reunión de eclesiásticos, es decir, de curas párrocos de San José de la Esquina, Arteaga, Alvear, Máximo Paz y Alcorta. Resolvieron apoyar con todas sus fuerzas la **huelga agraria contra la explotación que sufrían por los grandes propietarios de tierras**. El cura Pascual Netri llegó a convertir el atrio de la iglesia en centro de las reuniones campesinas. No pocos manifiestos se redactaron en la iglesia, los que impresos en Rosario, fueron distribuidos en las colonias y en los pueblos santafesinos.

Ya no se hablaba ni se discutía de diferencias ideológicas. Socialistas, anarquistas y católicos lograron confraternizar destrozando los sectaris-

mos dogmáticos. Tenían claro contra quienes confrontaban. Dirigentes y campesinos marchaban del brazo unidos por una misma causa. Posteriormente, también se adhirió el cura párroco de San Genaro, permitiendo que las concentraciones agrarias se realizaran a la puerta de la iglesia. Sus nombres, en cierto modo, están ligados a los de Juan Ignacio Gorriti, Justo Santa María de Oro, Fray Luis Beltrán, Benjamín José Lavaysse, Fray Mamerto Esquiú, y más cerca en el tiempo al del padre Mujica, a Monseñor Angelelli y a Monseñor Jaime de Nevares.

Pascual Netri se encargó también de poner en contacto a los colonos con su hermano, el abogado Francisco Netri. Viajó a Rosario con una comisión de chacareros y se entrevistó con él, exponiéndole el problema. El letrado de origen napolitano los escuchó atentamente y dialogó con ellos. Finalmente aceptó el ofrecimiento de ser el asesor de los huelguistas. Sabía Netri que era difícil la tarea que se había impuesto y muy serio el compromiso que terminaba de contraer con los chacareros, pero estaba seguro que luchaba por un motivo que sus hermanos clérigos calificaron de "causa santa". Consecuencia de su heroica lucha, el 5 de octubre de 1916 el doctor Netri fue asesinado cobardemente en una calle de Rosario por un sicario de la oligarquía terrateniente. Qué otro autor intelectual pudo tener esa muerte injusta. Netri pasará a la historia como gestor, conductor y organizador de la primera huelga agraria en nuestro país. Más argentino que muchos terratenientes y abogados de empresas imperialistas, pagó con su vida la hidalguía de un gesto histórico.

3. La hoja del calendario marcaba el domingo 25 de junio de 1912. Amaneció lluvioso y frío. La noche anterior sopló viento del este. Los caminos se pusieron intransitables. Antes del medio día empezó a silbar el viento pampero. Las nubes se despejaron y un cielo azul se abrió ante la vista de los agricultores. Si numerosa había sido la primera asamblea realizada por los colonos el 17 de junio, más lo sería ésta, a la que asistirían agricultores de Alcorta, Bigand, Bombal, Carreras, Firmat y San Urbano. Cientos de agricultores se concentraron ese día frente al local de la Sociedad Italiana. A la convocatoria respondían dispuestos a los mayores sacrificios. El comercio de Alcorta cerró sus puertas. La colonia y el pueblo se congregaron en masa para escuchar la palabra de los agrarios. No había ya ninguna duda de que la tempestad campesina se avecinaba. La huelga era un clamor popular que nada ni nadie podría detener <sup>3</sup>. La huelga logró conmover a todos los círculos sociales, agrarios y políticos del país.

<sup>3</sup> Conf., Plácido Grela "El Grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912", Editorial Tierra Nueva, Rosario, 1958, pág., 69.

A las tres de la tarde de ese día comenzó sus deliberaciones la histórica asamblea, de la cual habría de surgir el grito de rebelión campesina. La asamblea se realizó con la presencia de más de dos mil colonos. Hubo indescriptible entusiasmo. El espectáculo fue memorable. También asistió el cura párroco Pascual Netri y el comerciante Ángel E. Bujarrabal. El primero en hacer uso de la palabra fue el dirigente Francisco Bulzani, entre otras importantes cosas, dijo:

“No hemos podido pagar nuestras deudas y el comercio, salvo algunas honorosas excepciones, nos niega la libreta. Seguimos ilusionados con una buena cosecha, y ella ha llegado, pero continuamos en la miseria. Apenas si nos alcanza el dinero para pagarle al almacenero que nos viene surtiendo todo el año. Esto no puede continuar así. Tenemos que ponerle punto final a tan triste como temeraria situación, caso contrario se producirá el éxodo campesino que debemos evitar a cualquier precio. Los propietarios se muestran reacios a considerar nuestras reclamaciones y demandas. Los hemos invitado a la reunión que hemos realizado el 17 de este mes en este mismo lugar y, después de prometer que asistirían, no se les vio ni el polvo. Creen que nosotros pedimos no se ajusta a la realidad. Pero si hoy sonrían por nuestra protesta, pueda que mañana se pongan serios cuando comprendan que la huelga es una realidad ...”<sup>4</sup>.

Impulsado por el entusiasmo de la asamblea, Bulzani propuso la declaración de huelga en toda la colonia de Alcorta y su palabra recibió el asentimiento general. A partir de ese instante “El Grito de Alcorta” recorrió todos los pueblos y colonias de la República. Miles de colonos la proclamaron de viva voz. El país se enteró de la **valiente decisión de los sufridos trabajadores de la tierra levantados en contra de los terratenientes y de los que en nombre de una colonización caprichosa, explotaban a cientos de inmigrantes llegados al país.**

Los agricultores de Alcorta escribieron en 1912 la página más brillante de la historia del movimiento agrario argentino, adelantándose a los de Bigand que recién lo hicieron el 30 de junio del mismo año. La Sociedad Italiana, la Iglesia, y la casa del comerciante Ángel Bujarrabal fueron lugares frecuentados por los agricultores durante y después del histórico pronunciamiento. El 2 de julio de 1912 se realizó en Alcorta una manifestación imponente.

4. La huelga continuó extendiéndose, y el eco de la rebelión llegó hasta la Cámara de Diputados de la Nación. Con motivo de la fundación del Partido Socialista de Villa María, el 10 de julio Juan B. Justo se pronunció en dicha localidad sobre los problemas agrarios. De regreso de su gira por Córdoba, el 11 de julio, a solicitud del doctor Francisco Netri pronunció su anunciada conferencia ante los colonos. Y después el 29

<sup>4</sup> Conf. Plácido Grela, ob. cit., pág., 69/70.

de julio de 1912 desde su banca de diputado interpeló al ministro de Agricultura, doctor Adolfo Mujica, sobre el conflicto con los agricultores-arrendatarios. Juan B. Justo censuró con fuerza la política que en materia agraria y frente a la huelga seguían las autoridades nacionales. **Enfrentó a la oligarquía criolla** y desnudó moralmente al ministro de Agricultura. El nombre de Juan B. Justo se encuentra estrechamente ligado a las luchas obreras y campesinas. En la Cámara de Diputados de la Nación se suscitó un acalorado debate, durante el cual acusó al gobierno nacional de favorecer a la oligarquía nacional y perjudicar al pueblo consumidor y a los agricultores, gravando con impuestos elementos y maquinarias destinados a la agricultura.

Mientras en los pueblos de la provincia se repetían las concentraciones agrarias. La oligarquía terrateniente le exigió al gobierno radical de Santa Fe la adopción de rápidas medidas de seguridad para evitar la pérdida de la cosecha. El gobierno accedió inicialmente y las fuerzas policiales de campaña cometieron los primeros desmanes. Hubo choques entre huelguistas y policías, y muchos dirigentes fueron privados de su libertad. El gobierno santafesino acosado por la reacción conservadora permitió que se cometieran atropellos lamentables en contra de los campesinos. Pero cuando comprendió la realidad del problema, adoptó otra postura menos parcial, intervino y propició una solución que pusiera término al conflicto. Al constatar que **el chacarero vivía sin ninguna clase de protección y expuesto siempre a la insaciable voracidad de los propietarios de las tierras** tomó la decisión de defenderlos.

En el mes de julio designó una comisión integrada por tres miembros a los efectos de que se entrevistase con los propietarios y los agricultores, para poder contar con elementos de juicio recogidos en el mismo escenario de los sucesos. La Comisión estuvo integrada por los doctores Ricardo Caballero, Daniel J. Infante y Toribio Sánchez, quienes se entrevistaron con los propietarios en la Sociedad Rural; con los representantes de la Bolsa de Comercio y con los agricultores. De cada una de aquellas reuniones obtuvieron experiencias y elementos de juicio. Existieron contradicciones y pugnas entre los dueños de las tierras y representantes del comercio zonal. Los miembros de la Cámara Sindical de la Bolsa de Comercio de Rosario, cuando fueron entrevistados por los integrantes de la Comisión oficial que presidía el doctor Ricardo Caballero, se declararon abiertamente partidarios de la rebaja del arrendamiento, posición que los colocaba en contra de los propietarios aglutinados en la Sociedad Rural de Rosario.

El 17 de julio del año 1912 se celebró una reunión en la sede de dicha Cámara, a la que asistieron los representantes del gobierno de la pro-

vincia. Allí reconocieron públicamente la justicia de los reclamos de los agricultores. Produjeron un extenso informe, en el cual puntualizaban las causas de la huelga agraria que amenazaba con extenderse a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos. Quién quiera conocer profundamente aquel movimiento de campesinos, deberá leer detenidamente ese documento, pues allí se observan muchas cosas que algunas veces se ocultan. En él hay clarificadores conceptos como el siguiente:

“Creemos haber llegado al término de nuestra tarea y pasamos a consignar las opiniones que hemos formado. Entendemos y estamos seguros de que todo hombre de buen criterio que estudie desapasionadamente este asunto ha de entender lo mismo; que es preciso ponerse en el actual conflicto de parte de los colonos porque está de su lado la razón. No pueden más, se les exprime como a limones; no dan, no pueden más. Los arrendamientos han ido elevándoseles de contrato a contrato o de año en año (porque hay propietarios que no han querido hacer contrato para tener la posibilidad de imponer elevaciones graduales), en términos que para muchos resultan absolutamente insoportables. Hay quien cobra el cincuenta y cuatro por ciento de la cosecha; hay quien cobra treinta y cinco pesos en dinero y el veinte por ciento de la cosecha, además. Y esto ha sido hecho cuando los propietarios ganaban al mismo tiempo enormidades sin ningún trabajo, porque las tierras se valorizaban, en forma que se puede citar casos en los cuales se cobra de alquiler por cuadra y año, más de lo que al dueño actual le ha costado comprarla”.

En el capítulo titulado “Alquileres y gabelas”, los miembros de la Comisión destacaron las leoninas imposiciones de los propietarios de tierras:

“En muchísimos casos se imponían gabelas tan insoportables o más que los alquileres. Según muchos casos y contratos, el colono no tiene pastoreo; de manera que ha de pagar con tal objeto el promedio de la cosecha en la que labre o en lo vecino si lo suyo ha dado poco. Tiene que trillar con las máquinas del patrón o con la que el patrón le señale. Tiene que vender su cosecha al patrón o a quien el patrón le indique; no puede vender la cosecha sino después de haber pagado la renta; tiene que pagar él la trilla y la bolsa de la parte que al patrón le corresponde; ha de poner esa renta en la estación o en el galpón que le señale dentro de cierto radio; hay quien obliga a pagarle el tercio de las gallinas o cerdos que el colono críe, y hasta el de los huevos que recoge; hay quien exige el depósito de cinco pesos por cuerdas en garantía de que el campo está bien limpio y bien cultivado, y lo retiene en su poder años y años sin pagar interés alguno para ello. Se impone a los colonos la renuncia a los beneficios que las leyes tienen reconocidos por razones de humanidad y orden público”<sup>5</sup>.

Aunque en el informe había más todavía, estos párrafos denuncian las **arbitrariedades que cometían los terratenientes contra la masa**

<sup>5</sup> Conf., Plácido Grella, ob. cit., pág., 125.

**campesina.** Verdades de a puño pregonaron en ese tiempo los funcionarios radicales. La Comisión afirmaba en definitiva, que para todas las cuestiones de esta índole la solución se hallaba:

“en la reforma de toda la legislación común o constitucional que se oponga al establecimiento de la siguiente facultad que consideramos de derecho pleno de todo labrador en todas las partes del mundo. El jefe de familia, labrador, que no tenga tierra propia y la desee para labrarla por sí y por los suyos, tiene derecho a que se expropie para él, en el paraje que él designe, siempre que se trate del perímetro de una propiedad mayor de mil hectáreas y no cultivada por el dueño; una fracción no mayor de veinticinco hectáreas por el precio asignado para la contribución directa y un cincuenta por ciento más, la mitad del cual se refuta tolerancia en la valuación para el impuesto, y la otra mitad precio de afectación y compensación de trabajo a emplear y el tiempo a perder en el nuevo empleo de los capitales que ha de hacer el propietario expropiado”<sup>6</sup>.

**Era sostener el principio de “la tierra para el que la trabaja”.** La posición progresista del radicalismo que había accedido al gobierno provincial queda plenamente establecida. Los agricultores de Santa Fe comprendieron que el gobierno radical los interpretaba haciéndose eco de sus reivindicaciones. Era la lucha contra las secuelas del “régimen”, palabra con la que Yrigoyen designó a los gobiernos nacionales y provinciales, que se instalaron desde 1880. El régimen era la usurpación de la soberanía por un grupo de hombres, por la oligarquía. Era una “conjuración oficial” que todo lo arrasa<sup>7</sup>.

Sin embargo, no todo estaba hecho ni el conflicto habría de resolverse con un informe. No se logró subdividir la tierra y entregarla a los campesinos. La tierra no fue para quien la trabaja. Lo que el gobierno santafecino tampoco pudo evitar fue la violenta arremetida de las fuerzas policiales contra los agricultores ni los encarcelamientos injustos. Funcionarios policiales y jueces de paz de los pueblos de campaña acababan las indicaciones de los terratenientes y desoían a las del gobierno. También mucho se tuvo que discutir antes de llegar a un acuerdo entre agricultores y representantes del gobierno. Finalmente, se resolvió dar por aprobado un convenio sobre cuyas bases descansaría en el futuro todo arreglo para levantar la huelga agraria. En realidad, las cláusulas del convenio suscripto no encerraban mejoras sustanciales para los agricultores; pero con él algún trecho se había avanzado en la dura lucha que sostenían.

A fines de agosto de 1912 la mayor parte de los campesinos de Alcorta, habían normalizado sus tareas. En asamblea general acordaron

<sup>6</sup> Conf. Plácido Grela, ob. cit., pág., 135.

<sup>7</sup> Conf. Manuel Gálvez, “Vida de Hipólito Yrigoyen. El hombre del misterio”, 2ª edición, Buenos Aires, 1939, pág. 164

ron levantar el movimiento sólo en los lugares donde los propietarios o subarrendadores habían aceptado las condiciones impuestas por los chacareros. También se resolvió prestarle el mayor apoyo moral y material a los colonos de otros pueblos que continuaban en conflicto.

La huelga agraria de 1912 fue apoyada por casi todos los sectores políticos progresistas del país. **Sólo el círculo reaccionario de los propietarios de tierras se negó a reconocer la justicia reclamada por los campesinos.** En cuanto a la prensa se refiere, el diario "*La Capital*" de Rosario también la apoyó decididamente. El diario había sostenido una línea favorable a la candidatura del Dr. Lisandro de la Torre, fustigando a radicales y "acuerdistas". No obstante aquella definición en el orden político, sus páginas en más de una oportunidad ensalzaron los aspectos progresistas del gobierno radical frente al conflicto de los agricultores, pero censurando también sus desaciertos.

5. De tal modo la masiva agitación agraria duró más de tres meses consecutivos y afectó a casi todas las colonias de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Fue el primer grito de protesta campesina dado por los rudos hombres de la tierra. Iniciaban una marcha difícil y penosa. Pero lo cierto es que allí empezaron las primeras conquistas agrarias; se logró la rebaja del precio de los arrendamientos, surgió la Federación Agraria Argentina, y en la Cámara de Diputados se presentaba el primer proyecto de ley que trató el contrato agrario.

**La lucha campesina había dejado su semilla** y con seguridad fue causa directa de la Constitución que se sancionó en Santa Fe en el año 1921. La nueva situación política que tenía el país a partir de la sanción de la Ley Sáenz Peña, permitió una directa presencia de partidos políticos afines a los sectores populares, tanto a nivel nacional con el Presidente Yrigoyen, y la Democracia Progresista de Lisandro de la Torre en la provincia de Santa Fe.

Tampoco es un hecho menor que la Convención Constituyente que el 13 de agosto de 1921 sancionó la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe, fuera presidida por Manuel J. Menchaca, quien fue gobernador de la provincia precisamente durante los días de "El Grito de Alcorta". La Constitución, había institucionalizado un texto avanzado para esa época. En el Capítulo II, donde desarrolla las "Bases del Régimen Económico y del Trabajo", se encuentran las voces de los chacareros que lanzaron "El Grito de Alcorta":

Art. 28.- "El Estado, por medio de una legislación adecuada, propenderá a mejorar las condiciones de vida y de subsistencia social, fomentando y protegiendo la producción, la cooperación, la mutualidad y el ahorro; proveyendo a la comodidad, salud, seguridad y bienestar general de los obreros; fijando la jornada máxima de trabajo y el salario mínimo; asegurando la higiene de los

talleres y de las fábricas; destinando una parte de la renta fiscal para la construcción de casas para obreros; reglamentando el trabajo de las mujeres y menores y estableciendo cámaras de arbitraje, de las que formarán parte representantes de asociaciones patronales y gremiales legalmente autorizadas para resolver los conflictos suscitados entre patrones y obreros”.

Art. 31.- “La Provincia adquirirá tierras aptas para venderlas en lotes no mayores de cincuenta hectáreas, en no menos de veinte anualidades y a precio de costo a agricultores argentinos, nativos o naturalizados, utilizando como recursos los provenientes en todo o en parte, de los impuestos al mayor valor de la tierra libre de mejoras; de un adicional a la contribución directa que abonarán los latifundios y los demás que creara con este fin la Legislatura. También se establecerá con el mismo objeto un impuesto adicional a la Contribución Directa que abonarán los propietarios que vivan fuera de la República”.

Pero **esa Constitución fue atacada por cuestiones formales**. Se argumentó que fue sancionada una vez vencido el término que tenía fijado la convención para sesionar y por ende, había fenecido el mandato otorgado a los constituyentes. Se invocó la “restricción constitucional del mandato”<sup>8</sup>. Ciertamente, en la Argentina todavía no predominaban los sectores populares en el ámbito de la Constitución *real* y ese texto de la Constitución *escrita* de 1921, confrontaba con los poderosos sectores de la oligarquía nativa y de los representantes del capital extranjero. En definitiva, sufrió los avatares del predominio de la Constitución *real* sobre la Constitución *jurídica*. Ante situaciones como las mencionadas había señalado Sampay que en el caso de que “aplicando la idea de justicia oligárquica que la Constitución *real* tuviese instituida como fin, se quisiera invalidar la sanción de una reforma constitucional dirigida a mejorar las condiciones de vida del pueblo, ello, en puridad, sería un acto de subversión contra el progreso de la justicia”<sup>9</sup>. Sin duda, es lo que en realidad aconteció con la Constitución de Santa Fe de 1921.

Algo similar ocurrió años después con la Constitución Nacional de 1949, que en su Capítulo IV, sobre la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica, había establecido que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva” (artículo 38).

<sup>8</sup> Véase M. A. Montes de Oca, “La Convención de Santa Fe de 1920-1921, prórroga de su mandato”, Establecimiento Gráfico de J. L. Ribero & Cía., Buenos Aires, 1922.

<sup>9</sup> Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, 2ª edición, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1974, pág., 86.

Sobre la base de dichas normas de política económica constitucional, y con la intervención del Estado en el proceso económico, se captó la renta agraria con la que entre 1945 y 1955 se impulsó la industrialización de la Nación. **Para los más reaccionarios sectores conservadores, lo central fue y es evitar que se reconstruya un Estado con la suficiente capacidad de intervención**, que impida a los grandes conglomerados agrícola-ganaderos diseñar a su antojo y en su beneficio exclusivo, cual será el sistema de producción agraria en la tierra de los argentinos. Sabido es que la Constitución de 1949 fue derogada por un golpe de Estado mediante una “Proclama”, embrión de la *supra-constitucionalidad de facto*, que luego se utilizó abiertamente por los últimos gobiernos de ese signo en 1966 y 1976. Quienes los apoyaron desde la política, la judicatura, los claustros universitarios, y en distintas organizaciones empresarias, se olvidaron de las “formalidades” y la Constitución *escrita* perdió su calidad de Ley Suprema<sup>10</sup>.

6. Como vimos, los dueños de la tierra para justificar el *lockout* patronal inicialmente invocaron la reforma fiscal que sancionó la provincia de Buenos Aires. El aspecto central de las modificaciones en el Impuesto Inmobiliario Rural es la actualización del valor fiscal de la tierra, que estuvo congelado desde hace más de 15 años. La subvaluación fiscal de la tierra coexistió con un escenario de valorización en el precio de los campos y de un extraordinario incremento de los niveles de rentabilidad. Por cierto ello no está en riesgo. Los cambios en el tributo rural sólo implicarán una revaluación de las tierras de forma tal que su valor fiscal pasará a representar alrededor del 50 % del precio de mercado. A pesar de los lamentos de la “Mesa de Enlace”, el 62 % de las partidas que hay en la provincia pagarán lo mismo o menos por el Impuesto Inmobiliario Rural, y las regiones inundadas o en emergencia agropecuaria estarán exentas. La ley introduce aspectos progresivos: quienes concentran más tierra pagan más y quienes poseen campos más rentables también. Este fue el trasfondo inicial. Con la intención de extender el conflicto de los dueños del campo a todo el país después traen a colación otros “temas inconclusos”, que describen como “trabas en la comercialización, restricciones para exportar, la destrucción de los mercados, y la falta de rentabilidad en algunos sectores” (sic).

¿El “Grito de Alcorta” se podrá encontrar presente en las motivaciones del *lockout* patronal? Pero qué tendrá que ver ese heroico movimiento de los explotados colonos arrendatarios, con un “*lockout*” patronal que tiene por finalidad la intención de mantener un esquema agro-exportador, con predominio del poder político en manos conservadoras, como

<sup>10</sup> Conf. Jorge F. Cholvis, “La Constitución de 1949 (a 60 años de su sanción)”, publicado en **Realidad Económica** N° 242, 16 de febrero al 31 de marzo de 2009

en aquel entonces. Sólo el desconocimiento absoluto de lo que fue ese movimiento de 1912, o la intención aviesa de utilizarlo en beneficio de un esquema de negocios dominado por los grandes poseedores de tierras, multinacionales cerealeras, contratistas y exportadoras, puede justificar una respuesta afirmativa. Los objetivos de aquella lucha no se encuentran representados por quienes estuvieron a la vera de los caminos en el 2008 y que ahora convocan a este nuevo movimiento desestabilizador **en defensa de ganancias extraordinarias y promoviendo antiguas políticas “neoliberales” que vedan la intervención del Estado en el proceso económico.**

Lo primordial para el poder económico corporativo y sectores del privilegio que todavía defienden su predominio en la Constitución *real* del país es precisamente evitar que se reconstituya en la Argentina un Estado con capacidad de intervención, que pueda limitar la potestad de los mercados para conformar a su antojo el sistema económico, y promueven restablecer medidas de política económica acordes a las concepciones “neoliberales” que primaron en las últimas décadas del siglo pasado. Tal es el centro de lo que se juega. Las épocas de mejoría para el pueblo fueron cuando -desde la democracia sustantiva y no formal- se abrieron etapas de ascenso popular, que limitaron el señorío del poder de los sectores dominantes. El Yrigoyenismo (1916-1922 y 1928-1930), el primer peronismo (1946-1955) o la fallida experiencia del retorno de Perón (1973-1974) son ejemplos históricos de avances populares, que lograron domesticar y moderar relativamente, desde la política, al poder económico. Los ciclos golpistas de 1930, 1955, 1966 y 1976, más la hiperinflación que tumbó a Raúl Alfonsín o la larga noche neoliberal menemista fueron etapas donde la derecha logró torcer en su beneficio la trabazón entre el poder político y el poder económico.

Junto a los grandes propietarios de la vieja Sociedad Rural, y sus acompañantes de la “Mesa de Enlace”, se encuentra una vez más “la desorientada Federación Agraria Argentina, que hace años no se atreve a separarse de los oligarcas, y hacer un planteo digno de reclamo de tierras, de límites a la extensión de los latifundios, de cese y recuperación de las enormes cantidades de tierras extranjerizadas y de cambio general de la política agropecuaria” <sup>11</sup>. Con su actual actitud la FAA. está en el deplorable y triste rol de servir de escudo precisamente al sector más reaccionario de los propietarios “del campo”. Coadyuva a sostener el modelo en el que **la SRA -la añeja oligarquía terrateniente- se opone a cualquier control por parte del Estado de su tasa de ganancia** lograda a costa del esfuerzo de toda la nación y en particular,

<sup>11</sup> Conf. Alberto J. Lapolla, 15 de marzo de 2008. Artículo publicado en [www.desruraly-politicas.com.ar](http://www.desruraly-politicas.com.ar).

---

mediante el monopolio absoluto de la renta agraria por su dominio sobre las tierras.

En ese “enlace” prima la resistencia a lograr un cambio en la relación de la nación con la vieja oligarquía terrateniente, asociada a algunos *pools* empresarios. Ella sigue allí y pretende mantenerse tan poderosa como siempre. La oligarquía una vez más, quiere utilizar su poder económico contra el pueblo y la nación, y en evidencia de su avaricia asumen actitudes para quedarse con la mayor parte del producido agropecuario, lo que supone y no lo pueden desconocer, pobreza para el pueblo y subdesarrollo de la Nación.

¿Cual es la discusión de fondo actualmente en la Argentina? Como expresó la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, durante el encuentro de Parque Norte (27.03.08), **esa discusión es “la distribución del ingreso y un modelo de país”**. Todavía se mantiene en estos días. Es, ni más ni menos, que la renovación del debate sobre el rumbo del desarrollo nacional y social de los argentinos. Las minorías que no ganaron las elecciones no tienen el derecho institucional de imponer por la fuerza la política económica. El paro actual también transforma a la inmensa mayoría de la sociedad Argentina en acosado rehén, cautivo de un *lockout* básicamente orquestado por los “dueños de la tierra” y el conglomerado económico exportador altamente concentrado.

Asimismo, no podemos dejar de recordar, porque es parte sustancial de la cuestión, que ante el salvajismo concreto de un *lockout* en extremo autoritario, desabastecedor, amedrentador, como fue el del 2008 -y pretende ser el actual-, con agudo trazo se sostuvo que a partir de esa actitud soberbia de utilización de poderes y técnicas de prepotencia propias de oscuros tiempos que se creían superados, la actuación de lo *massmediático* audiovisual resultó una experiencia casi inédita de impudicia, obscenidad ideológica y carente de toda “objetividad” en cuanto a la política de imagen y de los encuadres por parte de los canales y sus noticieros<sup>12</sup>.

Ese periodismo forma parte del enorme ejército de intelectuales orgánicos de los sectores dominantes cuya estratégica misión es construir e inculcar en nuestras sociedades una versión falsa de la historia y de la realidad actual. En otras palabras, fabricar el clima ideológico requerido para favorecer la emergencia de fuerzas políticas conservadoras, aptas para capturar el apoyo de una ciudadanía meticulosamente desinformada por los medios de comunicación que controla el gran capital y preservar la hegemonía del poder económico corporativo concentrado.

---

<sup>12</sup> Conf. Nicolás Casullo, Página/12, 30 de marzo de 2008

En el fondo el tema es político. Es imprescindible acompañar y defender las políticas de Estado que se adoptaron, como asimismo otras que seguramente se adoptarán **para superar la situación imperante y proseguir la senda hacia un país soberano y digno**. Las diversas campañas que se están ejecutando para torcer el camino iniciado, **sólo son actitudes recientes de la vieja táctica de esos sectores dominantes**, que la oligarquía usó y sigue usando en forma solapada. Cuando saben que peligran sus intereses, intentan o pretenden confundir para que no hagan mella a su poder real. Su trama tiene estos tiempos: primero disuaden con la astucia y luego someten por la violencia, institucionalizada o no. El golpe de Estado y el terrorismo que desde allí aplicó es su último recurso. Por ello es imprescindible recordarlo y confrontar políticas. Hay que cerrar el paso al *agro-golpismo*. Hacer llegar al Pueblo las razones que impulsan las políticas en marcha es el arma más potente que existe para vencer esa trama siniestra y enfrentar a los sectores que se oponen al cambio social en la Argentina. Buenos Aires, junio 5 de 2012.

## II

# María de Alcorta

*José Pedroni*

"La Adela" se llamaba el campo  
de trigo y cielo en que morías.  
Porque en él diste el primer grito,  
¡ Loada seas María !  
Señora, dueña, soberana,  
estrella del mar: María.  
Y libertad por obra de tu grito,  
en todas partes viva.  
De pagarés en blanco eran tus manos  
en tu quehacer de harina.  
Tu sueño despeinado en cama impaga,  
de luna blanca y fría.

Nadie plantaba para nadie un árbol.  
Ninguna oveja te era consentida.  
Sin cantos, sin balidos, las mujeres  
hijos tristes tenían.

Hasta que en noche de sudor y tierra,  
sola de soledad, vacía,  
con delantal de llanto entre los dientes,  
diste en un grito el día.

Bendito tu dolor que incendió el trigo  
por un poco de vida,  
por un sauce de paz donde peinar-te,  
por una nueva espiga.  
Dame tu despertar, durmiente pálida,  
Toma mi duda, mi fatiga.  
Dame el valor que deja  
salir la lenta sangre por la herida.

Señora, dueña, soberana,  
estrella del mar: María.  
Y paloma por obra de tu grito,  
y dolor y golondrina.

# El Grito de Alcorta\*

*Plácido Grela*



**Dedico este libro a los campesinos, a los obreros, a los intelectuales, a las mujeres y a todos los hombres de mi patria, intérpretes de los progresistas ideales de Moreno, Belgrano, Rivadavia, Echeverría, Avellaneda, Sarmiento y otros ilustres ciudadanos argentinos, que habiendo abrazado con valor y decisión la causa de la paz, luchan por la liberación nacional, por la defensa de la soberanía del país y por la realización de una profunda reforma agraria que hará posible la solución de los grandes problemas económicos y sociales de la República.**

\* Grela, Plácido (1958), *El Grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912*, Rosario, Editorial Tierra Nuestra, 466 pags. Debido a su importancia histórica, RE reproduce a continuación en facsímil las páginas 417 a 430 de esta publicación, respetando su paginación original. Agradecemos a la "Biblioteca Utopía" del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini el acceso a la edición de 1958.

FUNDACION DE LA  
FEDERACION  
A G R A R I A  
A R G E N T I N A

"Reunidos en magna asamblea los labradores argentinos, discutidos y aprobados sus estatutos y consagrada la suntuosidad y trascendencia del acto con la presencia de delegados y representantes de más de cien mil hombres trabajadores y con idénticas aspiraciones, surgió la Federación, no ya como institución en potencia, sino en acto, poniéndose a su frente un comité de labradores..."

(Fragmento de la nota dirigida por Noquera, como presidente de la F.A.A. el 15 de setiembre de 1912, a los gobiernos de España, Italia y Francia).

La oligarquía argentina se alarmó muchísimo cuando tuvo noticias de que los chacareros se iban a reunir para tratar sobre la fundación de un organismo gremial agrario. Pero no pudo evitar que casi toda la prensa del país, aún aquella que obedecía a sus oscuros designios de clase dominante, aplaudiera tan brillante como progresista iniciativa.

El asesor de los agricultores tenía mucha experiencia y, por tanto, sabía que sólo mediante un movimiento de agitación bien organizado sería factible concretar su pensamiento progresista.

Redactó un extenso manifiesto, y se lo envió a los agricultores, invitándolos a concurrir a la asamblea constitutiva de la Federación Agraria Argentina. Les expresaba, además, que se mantuviesen fuertemente unidos y sin claudicar para poder vencer la tenaz resistencia de los propietarios.

Hemos tenido oportunidad de conocer el texto de uno de aquellos manifiestos:

*“La fuerza de nuestra razón —escribió Netri en dicho manifiesto— es tal que no necesitamos apelar a la razón de la fuerza. Si alguno no se solidariza con sus hermanos, combátanle ustedes con el arma más terrible para todo hombre honesto, con el desprecio general y absoluto. Volviendo a recomendar a ustedes la mayor actividad, quedo a sus órdenes y me complazco en saludarles muy atentamente. Francisco Netri”.*

La intensa actividad desarrollada por el doctor Netri, necesariamente iba a dar frutos positivos. Pero es conveniente recordar que aquella acción reivindicadora era vista con desprecio por los terratenientes.

El ex empleado de una casa cerealista, Pedro Boccoli, nos contaba que cuando aquella casa cerró por quiebra, tuvo oportunidad de leer en un libro copiador el texto de una carta que el gerente de dicha entidad comercial le dirigía al de la casa central en Buenos Aires, diciéndole que por la campaña santafesina había hecho acto de presencia un abogadillo llamado Francisco Netri, al

que era conveniente hacer desaparecer de cualquier manera y apelando a los recursos necesarios, en virtud de que había convulsionado la vida campesina y amenazaba constituir una Federación de agricultores.

Los agricultores de los pueblos hasta los que había llegado el grito de huelga, respondieron afirmativamente la invitación del doctor Netri, que desde su modesta vivienda de barrio Tablada dirigía prácticamente las gestiones previas de la asamblea general del 1º de agosto de 1912.

Adjunto con la circular a que hemos hecho referencia, el doctor Netri les hacía la siguiente invitación:

*“Rosario, 27 de julio de 1912.*

*Señor presidente de la comisión de colonos:*

*Muy señor mío:*

*Siendo necesario organizar definitivamente la sociedad que tiende al mejoramiento de las condiciones en que actualmente se encuentran los colonos, se invita a usted u otro miembro delegado de esa comisión a concurrir a la asamblea general que tendrá lugar en el salón de la Sociedad Garibaldi, Corrientes 1241, con el fin de establecer las bases de la institución, su designación y demás formalidades que sean necesarias para llenar el objeto que nos proponemos.*

*A la reunión de referencia —agregaba la invitación— podrán asistir solamente delegados de comisiones que quieran formar parte de la “Federación Unión Agrícola”.*

*Excuso manifestarle la importancia de los asuntos a tratarse y la trascendencia de la cuestión para encarecerle su puntual asistencia.*

*Saludo a usted con toda consideración. . S. S. Dr. Francisco Netri”.*

\* \* \*

El hecho de que el doctor Netri invitara a los miembros de las comisiones de huelga justifica la importancia que tuvieron dichas comisiones durante el movimiento de fuerza.

A ellas apelaba el abogado de los agricultores en demanda de delegados para constituir la “Federación Unión Agrícola”. Es que allí estaba la fuerza real y positiva de aquel vasto movimiento de

acción gremial. Sin ellas hubiese sido imposible vencer a los propietarios ni ofrecer sólida resistencia colectiva ni echar las bases de una entidad que, en el futuro, asumiera la defensas total de los agricultores del país.

Nosotros les atribuimos mucha importancia a las comisiones de huelga que se organizaron en 1912. Sin ellas no hubiese triunfado el movimiento ni se hubiera constituido tampoco la Federación Agraria Argentina. Esto demuestra cuan necesaria es la organización campesina para luchar con éxito frente a la prepotencia de la oligarquía terrateniente argentina, coaligada al imperialismo en su decisión por despojar a los trabajadores y a los campesinos de sus conquistas sociales logradas mediante luchas y sacrificios.

La invitación del doctor Netri encontró eco favorable en todas las comisiones de huelga, cuyos integrantes aplaudieron tan importante como acertada medida. Terminaron por entender los trabajadores de la tierra que sólo mediante la organización consolidarían sus posiciones logradas tras intensa y angustiosa lucha gremial.

\* \* \*

Es el 1º de agosto de 1912. Han transcurrido casi dos meses desde que estalló la huelga en Alcorta y Bigand. Se han concertado arreglos parciales con muchos propietarios. El señor Víctor Bigand, rompiendo lanzas con sus colegas, ha firmado nuevos contratos de arrendamientos con sus colonos. También en Alcorta se han concertado convenios ventajosos para los agricultores. Por su parte, la comisión oficial del gobierno de la provincia de Santa Fe se ha pronunciado en contra de los propietarios y a favor de los chacareros. La huelga se ha extendido a los pueblos de las provincias de Córdoba y Buenos Aires. La represión policial ha sido violenta. En la cárcel de Rosario hay cientos de chacareros encerrados, y en el pueblo Alvear, el cura ha sido detenido, procesado y puesto en libertad bajo fianza, por el delito de haber escrito un manifiesto por el que denunciaba las actividades brutales del comisario de la localidad.

Bajo ese clima va a realizarse tan histórica como fundamental asamblea de agricultores. Desde todos los pueblos de la provincia llegan hombres curtidos en la lucha; llevan en sus ojos el fulgor de una esperanza nueva. Algo les susurra al oído el triunfo total de una causa. En defensa de sus hijos, de sus esposas y del de-

recho a una vida de agricultores dignos, vienen a la ciudad dispuestos a todo. Vienen a jugarse una carta decisiva. O triunfan los agricultores, o continúa el reinado nepótico de la oligarquía argentina.

Uno a uno arribaron los campesinos al local de la Sociedad Italiana Giuseppe Garibaldi, de calle Corrientes 1241. A la hora que había indicado el doctor Netri en la circular invitación, más de quinientos delegados agrarios se disponían a echar las bases de la futura Federación Agraria Argentina.

\* \* \*

A las 14.40, la Sociedad Italiana Giuseppe Garibaldi está de bote en bote. También se han hecho presente las compañeras de muchos agricultores. Mujeres campesinas sencillamente vestidas, algunas con sus clásicos delantales, colocan la nota singular en la reunión. Las mujeres, durante la huelga, jugaron un importante papel. Ya en otro lugar nos hemos referido a la actuación que le cupo a doña María de Bulzani, la aguerrida campesina que desde su chacra dió el grito de huelga que cundió como un trueno y se grabó para siempre en las páginas de la historia del movimiento agrario argentino.

Se encontraban también en la asamblea los representantes del gobierno de la provincia de Santa Fe, doctores Ricardo Caballero, Daniel J. Infante y Toribio Sánchez, especialmente invitados por el doctor Francisco Netri.

Como a la hora de la asamblea no estaba presente el doctor Francisco Netri, resolvióse, a indicación del periodista Emilio Zuccarini, que el Dr. Daniel J. Infante presidiera la reunión. La asamblea aceptó por unanimidad la proposición del escriba italiano, enviado especial del periódico "La Patria degli Italiani".

Seguidamente, tras tomar a su cargo la dirección de las deliberaciones de la asamblea, habló el doctor Daniel J. Infante. Manifestó que la inasistencia del doctor Francisco Netri era, sin duda, debido a causas ajenas a su voluntad, y que en tales condiciones y teniendo en cuenta la decisión de los asambleístas, daría cuenta detallada a los delegados, hasta que llegara el doctor Netri, de todo cuanto se había realizado hasta ese momento.

Al retomar la palabra, el doctor Infante dió lectura a un acta labrada con anterioridad por el doctor Francisco Netri.

Seguidamente, el doctor Infante explicó que, sin resultados con-

cretos ni positivos, había propuesto a los dueños de tierras la eliminación progresiva de los contratos, las cláusulas secundarias y vejatorias, y reducir todos los problemas a dos puntos fundamentales y básicos, es decir, rebaja del porcentaje de los arrendamientos y lo referente al cereal embolsado y trillado y puesto en la estación.

De inmediato, el doctor Infante sometió a consideración de la asamblea las siguientes resoluciones:

*“Declarar constituida con el nombre de Federación Agraria Argentina, una asociación de cultivadores de la tierra, cuyo fin es solidarizarse a todos los trabajadores del campo para conseguir por todos los medios lícitos una mejora en su situación, poniendo al efecto las energías de todos al servicio del derecho de cada uno. Nombrar presidentes honorarios de la sociedad al presidente de la República, al gobernador y vicegobernador de la provincia y al ministro de Gobierno. Designar presidente efectivo de la Federación al doctor Netri por los desinteresados trabajos hechos en favor de los colonos hasta la fecha y un voto de confianza que implica conferirle amplias facultades para los fines siguientes:*

*Primero: Para que determine la conducta que deben seguir los colonos hasta resolver el conflicto actual.*

*Segundo: Para nombrar las personas que le deben acompañar en sus gestiones hasta proceder a la organización definitiva.*

*Tercero: Hacerlo redactor del proyecto de estatutos de la sociedad y convocar a asamblea para que lo discuta y acepte.*

*Cuarto: Para organizar en cada pueblo una sección de la Federación Agraria Argentina.*

*Quinto: Nombrar secretario y tesorero rentados y hacer los gastos indispensables conducentes a la realización de los fines sociales hasta que su organización definitiva esté terminada y cuyos gastos se comprometen a satisfacer a prorrata todos los adherentes.*

*También resolvió la asamblea dar un voto de gracias a Francisco Güena y Manuel Ordóñez, por la defensa que hicieron de los colonos en la asamblea de propietarios. Observar igual procedimiento con la Cámara Sindical de la Bolsa de*

*Comercio y con todos los propietarios que se arreglaron con sus colonos; y, por último, exteriorizar el reconocimiento de todos los agricultores a los doctores Caballero, Infante y Sánchez por los servicios prestados a favor de una solución del conflicto agrario, por los conceptos vertidos en el informe que elevaron al gobierno respecto de la situación de los agricultores y "a las causas que han originado el conflicto que tanto afecta a los intereses generales de la provincia".*

Era aproximadamente las 3.30 cuando llegó el doctor Francisco Netri. El diario "La Nación" informando sobre el desarrollo de la asamblea constitutiva, tras expresar que había presentes más de 600 delegados, señaló que el doctor Netri llegó con retraso al recinto, siendo aplaudido al notarse su presencia.

Netri habló en castellano y en italiano. Propuso que la Federación Agraria Argentina, de reciente fundación, nombrara presidentes honorarios al presidente de la República y al gobernador y vice de la provincia de Santa Fe.

Esa ponencia, que cuando habló el doctor Infante no fué ni aprobada ni rechazada por los agricultores, encontró esta vez seria resistencia. Muchos de los presentes se opusieron. Finalmente, pidió la palabra el agricultor Salvador Bapria, delegado por los colonos de San Jenaro, y expresó que

*"Los colonos que desean su emancipación no necesitan presidencias honorarias. Queremos —añadió— quedar constituidos únicamente con trabajadores..."*

Sus palabras tuvieron singular resonancia. La asamblea se puso de pie y aclamó al chacarero que había tenido la valentía de proclamar que los problemas de los agricultores sólo podrán resolverlo los mismos agricultores.

El doctor Francisco Netri, no obstante, puso a votación su moción, siendo rechazada por unanimidad.

El doctor Infante preguntó a los asambleístas si estaban conformes, tal como lo había expresado el doctor Netri, con la constitución de una entidad de agricultores que se denominaría Federación Agraria Argentina. La respuesta no se hizo esperar. Por aclamación quedó consagrada dicha Federación como organismo de los agrarios del país.

Antes de que los hualguistas levantaran la sesión se tomaron

importantes resoluciones. Se votó por unanimidad que prosiguiese la huelga en los lugares donde los propietarios se negaban a firmar nuevos contratos. Se aconsejó que volvieran al trabajo los agricultores que hubieren logrado un entendimiento racional con los terratenientes.

Dejamos constancia de que la moción de vuelta al trabajo fué propuesta por el delegado de Serodino, a raíz de lo cual se produjo un agrio debate con intervención del delegado de Acebal, el cual sostuvo la necesidad de la vuelta al trabajo de los agricultores que ya hubieren concertado arreglos satisfactorios con los dueños de tierras.

El delegado José Caporalini, en representación de los agricultores de Bigand, se opuso resueltamente a la moción de Cecilio Mengarelli. Sostuvo la continuación de la huelga general hasta tanto todos los propietarios dieran su conformidad a las reivindicaciones campesinas. El delegado Caporalini improvisó un discurso unitario, y señaló que la vuelta al trabajo en tales condiciones significaría la apertura de una brecha en las compactas filas de los trabajadores de la tierra que, hasta ese momento, habían mostrado un solo frente unitario de lucha permanente.

A esta altura de las deliberaciones y cuando no se lograba concretar debidamente una salida al problema planteado, intervino en la discusión el delegado por Arroyo Seco, Narciso A. Gnoatto, para expresar:

*“Demuestra claramente la oportunidad y la necesidad de que los agricultores que han llegado a un acuerdo satisfactorio, vuelvan al trabajo, siempre que sean convenientemente garantizados, y que se organice la ayuda a los agricultores que prosiguen en lucha, incitiéndolo a prestarla, en primer término, los que vuelvan al trabajo”.*

Prosiguiendo nuestro relato de la asamblea constitutiva de la Federación Agraria Argentina, diremos que el doctor Francisco Netri, interpretando el sentido constructivo que tenía la moción del delegado por Arroyo Seco, habló y aconsejó a los agricultores que la apoyaran. Tras larga discusión triunfó la tesis sostenida por Gnoatto, siendo aprobada por amplia mayoría de votos.

\* \* \*

Continúa la asamblea. Habla nuevamente el doctor Daniel J. Lu-

fante. Dice que es necesario recapacitar seriamente sobre los males que estaba ocasionando a la economía del país, la prolongación de la huelga agraria, y que el conflicto no debía durar mucho tiempo más porque se perjudicaría también la cosecha del maíz.

Aquellas palabras trajeron estas exclamaciones de protesta:

*¡No importa... que se pierda la cosecha. Debemos proseguir la lucha hasta concretar nuestras reivindicaciones. Los arrendamientos deben rebajarse de precio...!*

Las voces de los campesinos detrozaron las insinuaciones del bien intencionado doctor Infante.

De inmediato el delegado Michel Forchat, representante de los colonos de Santa Teresa, manifestó que la huelga, en los lugares donde los propietarios se mostraban rebeldes y no aceptaban las condiciones que les imponían los campesinos, debía continuar. Finalmente, dijo que era de conveniencia para todos los allí presentes y para los miles de campesinos del país, se tratara sobre qué bases se iba a constituir la Federación Agraria Argentina.

Las palabras del delegado por Santa Teresa llegaron a convencer al cuerpo de delegados. Su moción fué aprobada, pero debatióse extensamente la siguiente proposición:

*"Si los colonos deben mantenerse todos en huelga o si deben trabajar solamente los que han efectuado arreglos y nuevos contratos con los propietarios y que han pagado por adelantado los arriendos, y los que siendo pequeños propietarios trabajan ellos mismos la tierra".*

Interviene nuevamente el delegado por Arroyo Seco, y, por último es aprobada dicha moción.

\* \* \*

La asamblea prosigue sesionando. El delegado Narciso A. Gnoatto, cuya actuación en la citada asamblea fué sobresaliente, propuso que por intermedio de una declaración pública se condene la actitud del ministro de Agricultura de la Nación, quien en esos días había tenido expresiones en contra de los agricultores a los que calificó de agitadores profesionales, en la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, a consecuencia de haber sido interpelado por el doctor Juan B. Justo. Señaló Gnoatto, que las palabras del Ministro favorecían los planes de los terratenientes.

Su propuesta encontró eco en la asamblea. De inmediato nom-

bróse una comisión que tras redactar el texto de la siguiente declaración, le dió estado público:

*“Los delegados de los agricultores, reunidos en asamblea pública en el local de la Sociedad Garibaldi, protestan contra las palabras pronunciadas por el ministro de Agricultura de la Nación, doctor Mujica, quien atribuye al actual movimiento a la obra de los agitadores, y declara, que el actual estado de cosas es la resultante de las pésimas condiciones de vida que los colonos han soportado hasta la fecha”.*

Dice el “Almanaque Agrario” que:

*“Gnoatto pide que se vote su orden del día y previas palabras del presidente de la asamblea, doctor Infante, apoyándola y agregando que otras personas que no son ministros han afirmado lo mismo y que si estuvieran presentes en la asamblea podrían constatar cuan numerosos son los colonos y cuan difícil es manejarlos, para suponer siquiera que el movimiento que sostienen sea obra de los agitadores, se vota y es sancionada por unanimidad de los presentes en medio de grandes aplausos...”.*

### ACTA DE FUNDACION DE LA FEDERACION AGRARIA ARGENTINA

*“En la ciudad de Rosario de Santa Fe, a primero de Agosto del año mil novecientos doce, reunidos a las dos u.m. en el Salón Garibaldi, calle Corrientes, mil doscientos cuarenta y uno, los representantes de ochenta y siete colonias agrícolas citadas al margen, con más otros muchos colonos en número de setecientos; reunión celebrada en mérito a la circular enviada con fecha veintisiete de julio por el doctor Francisco Netri, a las comisiones de colonos de la República, en cuya circular se manifestaba la urgente necesidad de organizar definitivamente la sociedad que mejorase las condiciones y estado económico de todos los cultivadores de la tierra, a la par, que las relaciones entre propietarios, intermediarios y colonos, y se recomendaba la necesidad también urgente, que existía de establecer las bases fundamentales de la Institución y*

de formalizar cuantos requisitos fuesen precisos para el pronto funcionamiento de la misma. Como no obstante lo avanzado de la hora no había hecho aún acto de presencia el convocante a Asamblea, doctor Francisco Netri, el doctor Daniel Infante, que se hallaba presente al acto acompañado por el doctor Toribio Sánchez, los señores Güena y Ordóñez, Juliáni y otros y los representantes del "Giornale de Italia", "La Patria degli Italiani", "La Nación", "Fray Mocho", etc., etc., manifestó que la inasistencia del doctor Francisco Netri sería, sin duda, debida a causas ajenas a su voluntad y que, con el beneplácito de los señores delegados, en tanto llegaba el doctor Netri, iba a dar acabada cuenta de como se llevaban a cabo las gestiones o negociaciones de la Comisión nombrada por el Gobierno Provincial, para el estudio del conflicto agrario y compuesta por el doctor don Ricardo Caballero, vicegobernador de la Provincia; doctor Toribio Sánchez y el docente. Prestado que fué el consentimiento de la Asamblea, hizo uso de la palabra el doctor Infante, quien en forma clara y elocuente, puso de relieve la indiferencia con que habían sido tratados por los propietarios.

En este estado del discurso del doctor Infante, tuvo lugar la llegada del doctor Don Francisco Netri. Una delirante salva de aplausos acogió la presencia. Inmediatamente pasó a tomar asiento en el sitio reservado a la presidencia, y, con palabra firme y elocuente pidió disculpas a los señores delegados, periodistas y asistentes en general por su retraso en asistir al local de la comisión, retraso debido a causas completamente involuntarias toda vez que el tiempo había sido invertido en conferencias con algunos señores propietarios, excepción del perdido como consecuencia de un accidente ocurrido en el tranvía que lo conducía a apersonarse a la Asamblea. Otorgada que le fué la disculpa pedida, el doctor Netri pidió a la Asamblea que se concediese la presidencia de la reunión al doctor Infante, proposición que fué aceptada por unanimidad de votos. Ocupada la presidencia por el doctor don Daniel Infante, declaró abierta la sesión. Uno de los señores delegados mocionó en el sentido de que se nombrase presidente honorario a S. E. el señor Presidente de la Re-

*pública, moción que fué rechazada por unanimidad de votos, so pretexto de que los agricultores reunidos debían dirigirse por sí mismos. Punto seguido, el señor Presidente propuso que pasaran a cuarto intermedio el doctor Netri y los representantes de la prensa presentes en el acto, a fin de que, previa deliberación, propusiesen a la Asamblea las personas que deberían redactar los Estatutos porque se regiría la futura sociedad. El representante del diario "Roma" declaró que no era prudente que la prensa aceptase tal comisión, toda vez que la aceptación equivaldría a estorbar, a posteriori, la libertad de crítica que en todo momento debe tener la prensa. Oída que fué la ingenua declaración del señor periodista, el señor presidente, doctor Infante, volvió a hacer uso de la palabra y manifestó a la asamblea que habiendo asambleístas, que han tenido hasta el momento plena y absoluta confianza en el doctor Netri, debieran seguir confiando en él, dándole la delicada misión de redactar los Estatutos y confiándole todos los trabajos que fuesen precisos, así como la presidencia provisoria de la naciente sociedad. La petición del señor presidente fué aprobada por unanimidad.*

*Suscitada la cuestión de si los agricultores huelguistas debían a no volver al trabajo acordóse que se permitiera ésto a los colonos que hubieran arreglado con sus patrones, a los pequeños propietarios y a los que hubieran pagado su alquiler adeudado. El Delegado de Arroyo Seco presentó una moción protestando contra las aseveraciones del señor Ministro de Agricultura de la Nación, que afirmaba que la huelga había sido obra de elementos extraños a los agricultores. Tomada en consideración por la asamblea, fué aprobada, llegándose a la conclusión de que la huelga había sido provocada por la única y exclusiva voluntad de los chacareros y sin presión de elementos extraños como afirmaba el Ministro de Agricultura. Previos los discursos de rigor en que los oradores, sin excepción, abundaron en conceptos elevados hacia la naciente institución, y entre los vítores y aplausos de los asistentes el señor Presidente dió por terminada la sesión, labrándose el acta presente de cuyo contenido, yo, el secretario provisorio actuando, Certifico".*

## IV

# Los gritos de Alcorta\*

*Juan Carlos Amigo\*\**

El martes 25 de junio de 1912 en Alcorta y las localidades vecinas de Bigand, Bombal, Máximo Paz y Carreras - en la zona maicera santafesina - los agricultores declararon una huelga que se constituyó en la primera gran protesta agraria en la Argentina.

Fue protagonizada fundamentalmente por inmigrantes europeos, en su mayoría italianos, parte de los más de tres millones llegados a partir de la década de los '80 del siglo XIX a un país cuyos gobernantes les prometían un lugar justo en su sociedad.

El trabajo tesonero de esos chacareros contribuyó en gran medida a ampliar la frontera agrícola hasta hacerla casi diez veces mayor sin que su esfuerzo les permitiera acceder a la propiedad de la tierra. Para ellos "la tierra para quien la trabaja" no pasaba de ser una aspiración cada vez más lejana.

La propiedad estaba en manos de la oligarquía terrateniente que la fue apropiando desde el fin de las guerras de la independencia hasta el reparto que derivó de la "conquista del desierto", en realidad el despojo a los verdaderos y ancestrales dueños de la tierra.

La incorporación de mano de obra a esa superficie inabarcable de una de las áreas más ricas del mundo se efectuó a través de contratos que parecen inspirados en Esopo y su fábula "la parte del león".

---

\* Versión ampliada de la nota aparecida en *Acción* N° 1100, 2da. quincena de junio de 2012.

\*\* Director de Realidad Económica.

Se trataba de una cadena cuyos eslabones incluían, entre otros, costos exorbitantes del arrendamiento, obligación de compra de insumos y herramientas a los arrendadores a precios desmesurados, venta de la producción a cifras inferiores a una retribución de subsistencia.

Luego de varios años de malas cosechas los agricultores vivían una situación desesperada. En 1912 la producción fue extraordinaria. Sin embargo sus frutos no llegaron a los arrendatarios que continuaban endeudados y sin constituirse en sujetos del reparto.

Esta situación fue uno de los detonantes de la huelga que se declaró en la Sociedad Italiana de Alcorta aquel 25 de junio de 1912 y que dio origen a la creación de la Federación Agraria Argentina -el 15 de agosto de ese año en la Sociedad Italiana de Rosario- para expresar a los pequeños y medianos productores que luchaban por mejores condiciones de vida y acceso a la tierra.

El movimiento de Alcorta fue logrando cada vez más adhesiones de amplios sectores populares provenientes del socialismo, anarquismo, pequeños y medianos comerciantes y profesionales, de los que no estuvo ausente la Iglesia, con varios de sus párrocos, dos de ellos hermanos del abogado y sostén de la protesta, Francisco Netri.

A pesar de las amenazas patronales, los huelguistas fueron ampliando el espectro de adhesiones y hacia 1913 la mayoría de los agricultores había logrado una significativa rebaja en los arrendamientos, aunque el resto de las cláusulas leoninas se mantuvieron.

La represión terrateniente cobró víctimas, entre ellos los dirigentes agrarios anarquistas Francisco Mena y Eduardo Barros en un acto en Firmat. El 5 de octubre de 1916 el Dr. Francisco Netri, que impulsaba a los agricultores a continuar su lucha también fue asesinado en el centro de Rosario.

En la historia de la FAA merece especial mención Humberto Volando (1927-2012), cordobés de James Craik, "arquetipo de los chacareros a los que no pueden arrear los terratenientes". A lo largo de un cuarto de siglo (1971-1996) fue presidente y símbolo de la entidad.

Bajo su conducción la FAA profundizó su identidad político-gremial. Volando, de amplia y cordial relación con el movimiento cooperativo de crédito, también trabó estrechas relaciones con la Confederación General Económica (CGE) dirigida por José Ber Gelbard. En todos esos ámbitos luchó contra las dictaduras y en la década neoliberal afirmó, premonitoriamente, "más de 150.000 explotaciones pequeñas y medianas desaparecerán si no cambian rápidamente las condiciones actuales". En 1996 fue elegido diputado nacional por el Frepaso.



Dr. Francisco Netri

En cien años las estructuras económicas y sociales de la Argentina se han modificado significativamente. En ese siglo se reflejaron luchas y realineamientos sociales y políticos. Estos últimos a veces entraron en contradicción con los principios fundacionales de entidades de histórica raigambre popular.

Las acciones impulsadas por los sectores populares después de la protesta de 1912 fueron muchas y vibrantes. Recordemos la Reforma Universitaria, las Mujeres Agropecuarias en Lucha, el “no” al ALCA, los movimientos campesinos como el Mocase.

Trabajos como *La renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina* de Javier Rodríguez y Nicolás Arceo publicado en 2006 en *Realidad Económica* N° 219, nos recuerdan que muchas inequidades distributivas continúan vigentes.

Sin embargo, 36 años después de “la noche del apagón” en Libertador General San Martín (Ledesma para quienes se consideran sus dueños), el terrateniente Carlos Pedro Blaquier deberá declarar ante la justicia que investiga su responsabilidad en torturas, asesinatos y desapariciones. Rechazar las recientes amenazas a testigos y contribuir a su seguridad es el “Grito de Alcorta” de hoy.

## Sector agropecuario

# La acción política de la Federación Agraria Argentina en el contexto de la posconvertibilidad:

posicionamientos y estrategias ante un nuevo ciclo económico\*

Segunda Parte

*Francisco Javier Monterubbianesi\*\**

Se presenta la segunda parte del trabajo que analiza la posición y la estrategia de la FAA a partir del período de la posconvertibilidad cuya primera entrega se publicó en la revista anterior.

La entidad recorrió un camino que va desde el apoyo y el diálogo con el fin de direccionar las políticas públicas proponiendo leyes que frenen la concentración y extranjerización de la tierra, y el desendeudamiento de los productores, para revertir los efectos sobre la estructura agraria hasta la encrucijada interna al romperse la homogeneidad en las condiciones de los productores pequeños y medianos, en la que algunos se ven beneficiados por el modelo sojero.

En este nuevo contexto replantea sus demandas y reclamos a favor de medidas coincidentes con las exigidas por las demás corporaciones del agro SRA, CRA, Coninagro, construyendo por primera vez una alianza política con instituciones históricamente antagónicas a los de los intereses de los pequeños y medianos productores.

---

\* Este artículo es una síntesis del trabajo elaborado en el marco del taller Carácter Social de los Procesos Económicos, cátedra Khavisse y Arceo, de la carrera de Sociología. Agradezco a Marisa Duarte por los comentarios y la ayuda para realizar esta investigación.

\*\* Lic. en Sociología- Universidad de Buenos Aires.

### 3.3. El conflicto: gobierno versus campo

*“Argentina se recuperará con el campo, nunca sin el campo, y menos aún contra el campo.”*

(La Tierra, junio de 2008)

El 23 de octubre de 2005 se llevaron a cabo las elecciones legislativas donde el Frente Para la Victoria obtuvo más del 40% de los votos en el total del país. De este modo, el kirchnerismo demostraba que, tras más de dos años de gobierno, contaba con un apoyo superior al 22% en 2003. Ante estos resultados, la entidad aclaraba: *“La FAA se mantendrá expectante, apoyando los aspectos positivos de la gestión que viene cuestionando y luchando contra decisiones que afecten a los agricultores y a muchos pueblos del interior”*<sup>1</sup>.

Durante los primeros años de la administración de Kirchner la acción política de la FAA puede sintetizarse como un intento por radicalizar las medidas del gobierno hacia el sector agropecuario. Mientras la Federación creía fundamental la intervención del Estado y la transformación de una estructura productiva, la SRA y CRA se concentraban en obtener el mayor margen de ganancias en el mercado externo. La FAA podía aceptar las retenciones si se utilizaban correctamente, mientras que, según esta entidad, las dos corporaciones nombradas las rechazaban de lleno por el simple hecho de ser organizaciones “mezquinas”.

Lentamente, la FAA fue cambiando su posición respecto del gobierno nacional al ver que las expectativas puestas en Kirchner eran demasiado altas y que muchos de sus asociados necesitaban de la defensa ante el cambiante mercado externo. Si bien seguirían desde lo discursivo apelando a las grandes reformas, los temas centrales en su acción política serían defender la rentabilidad de los productores, particularmente de quienes exportaban. La FAA fue protagonista de dos conflictos clave vinculados al comercio exterior que significaron dos quiebres importantes en su acción política: la disputa por la carne, que comenzó a fines de 2005, y por las retenciones móviles, que se inició en marzo de 2008. Luego, participó activamente como parte de la oposición al kirchnerismo en las elecciones de 2009.

#### 3.3.1. La carne ausente de la mesa de los argentinos

A fines de 2005 y durante 2006, decíamos, el tema central fue la carne. En 2005 se observó el nivel de exportaciones más alto de las últimas décadas. La contratara de este récord ocurrió puertas adentro: si bien

<sup>1</sup> La Tierra, octubre de 2005, p. 9.

tras la crisis se recuperaron los salarios reales y el empleo, el consumo per cápita de carne vacuna tuvo en 2005 el registro más bajo desde mediados del siglo XX. El incremento de las exportaciones había determinado que se disparara el precio de la carne vacuna, hecho que derivó en una merma del consumo, aún en un contexto de aumento de los salarios reales. Pero el problema no era simplemente la suba de los precios internos, sino también el futuro del *stock* ganadero. Como explican Basualdo y Arceo (2006), fue llamativo que a pesar de que hubo un incremento sin precedentes de la rentabilidad ganadera, no se puso en marcha una fase de retención de ganado vacuno<sup>2</sup>. Esto se debió a que el ciclo ganadero no está determinado únicamente por su rentabilidad absoluta, sino también por su rentabilidad respecto de la que obtiene la producción agrícola, al competir ambas por el uso del suelo en amplias zonas de la región pampeana. Entre 2002 y 2004, los márgenes brutos relativos de la producción agrícola fueron más de tres veces mayores que los de la producción ganadera, lo cual explicaría la liquidación de existencias.

En este contexto, el gobierno nacional tomó cartas en el asunto para evitar la caída del salario real. Así, fue que decidió triplicar las retenciones a la exportación ganadera del 5 % al 15 % en noviembre de 2005. Si bien la FAA veía esta medida con reparos ya que el problema, en última instancia, era el descenso del *stock*, el verdadero espanto lo generaba la solución que plantearon la SRA y CRA: importar carne (Lissin, 2010). Entre ambas opciones, la entidad federada aceptaba la propuesta del gobierno. También consintió cuando, el 23 de enero de 2006, el Poder Ejecutivo dispuso el congelamiento de precios por un año, mientras el resto de las entidades rurales se negó.

Por lo tanto, la entidad apoyaba al gobierno nacional en su lucha contra la inflación frente a la “mezquindad” de las corporaciones liberales a las que sólo les importaba la baja de las retenciones: *“Aquellos siguen inclinándose hacia el dios mercado y sólo cuestionan parcialmente un aspecto, en este caso, las retenciones. Pero lo hacen anteponiendo su interés particular, mezquino, por encima del bienestar general de los*

---

<sup>2</sup> Arceo y Basualdo (2006) explican que la producción ganadera, a diferencia de otras actividades, no posee la típica curva de oferta positiva. En el corto plazo, ante una suba en el precio, la cantidad ofrecida no se incrementa sino que se reduce (esto se deba a que es al mismo tiempo un bien de consumo y un bien de capital). Por lo tanto, en la etapa ascendente de los precios los productores retienen ganado para incrementar sus *stocks* y, por el contrario, una reducción en el precio determina una fase de liquidación. Para una comprensión en profundidad del marco económico en que se desarrolló el conflicto por la carne, se recomienda leer el artículo que estamos citando.

*productores, trabajadores, industria y consumidores*"<sup>3</sup>. La FAA, en cambio apostaba a que el gobierno sería capaz de llevar a cabo un plan ganadero de largo plazo si se negociaba con él. De hecho, ésta era básicamente la razón por la que la entidad lo apoyaba, además del peligro que podía significar que se siguieran las sugerencias de la SRA y CRA.

El problema no se solucionaba y el gobierno iría por más. El 8 de marzo decidió suspender las exportaciones de carne por 180 días y la FAA, si bien no apoyaba la resolución, la entendía como una réplica en medio de una disputa. Se trataba de una *"drástica respuesta del gobierno a las maniobras que los grupos concentrados de la cadena ejercieron sobre el mercado, provocando la suba de precios"*<sup>4</sup>. Ante estas posturas, la entidad era considerada despectivamente como oficialista por dirigentes de otras agrupaciones ruralistas.

Finalmente, el 24 de julio de 2006, el gobierno nacional lanzó el plan ganadero, pero no fue bien recibido por la FAA. La entidad realizaba las siguientes críticas al proyecto oficial: no contemplaba a los minifundistas; era por cuatro años cuando la Federación preveía quince años; se invertían 200 millones de pesos y la FAA había pensado en 1.000 millones; no establecía un precio mínimo; y no había una diferenciación tributaria progresiva. Aquí fue cuando se produjo el quiebre definitivo con el gobierno nacional.

El alejamiento por completo de toda posición "oficialista" se dio en forma paralela al acercamiento al resto de las corporaciones del agro. Durante el año 2006, hubo manifestaciones y tractorazos contra el gobierno de Kirchner y, en diciembre, la entidad convocó a un paro junto con CRA, al que luego se sumaría la SRA. La entidad, en menos de un año, había pasado de formar filas en la lucha contra la inflación junto al gobierno nacional a marchar junto con los "liberales" que habían postulado que se debía importar carne. Ulises Forte (en ese entonces vicepresidente segundo de la FAA) justificaba las acciones en conjunto con los representantes de los grandes terratenientes: *"Así como sabemos que a las instituciones del agro nos separan viejas historias ideológicas y metodológicas, sabemos también que nos une la problemática del productor que diariamente trabaja su campo"*<sup>5</sup>. En concreto, lo que el dirigente expresaba era que las diferencias ideológicas no debían impedir que los asociados de la Federación obtuvieran la mejor rentabilidad, un objetivo que podían alcanzar si sumaban fuerzas con los más concentrados del sector. Así fue como la FAA pudo seguir sos-

<sup>3</sup> La Tierra, febrero de 2006, p. 3.

<sup>4</sup> La Tierra, abril de 2006, p. 2.

<sup>5</sup> Federación Agraria Argentina, Memorias y Balances 2006/2007, p. 52.

teniendo sus demandas intervencionistas -límite a la extranjerización y concentración, regreso de la JNG y la JNC-, que posiblemente no fueran apoyadas por sus aliados liberales. Pero en los hechos, estas demandas se disipaban en la alianza con los grandes propietarios, y todo pasó a concentrarse en la disputa ante la presión fiscal.

Durante 2007, la FAA adoptó una posición de confrontación con el gobierno nacional y de acercamiento al resto de las entidades que incluyó paros y protestas en conjunto buscando la baja de las retenciones a las exportaciones de trigo y soja. En marzo de ese año la Federación difundió un proyecto de una nueva ley de arrendamientos. Proponían mejorar el sistema de plazos, limitar al máximo posible los contratos por una cosecha, establecer normas de conservación de suelos y organismos de control. La ley daba un marco más favorable para los pequeños y medianos productores en las negociaciones con los *pools* de siembra, pero no hacía más que naturalizar el contratismo, aquello contra lo que la FAA había estado peleando. De la lucha contra la *agricultura sin agricultores* pasaban a la disputa por mejores contratos. El tiempo para modificar la estructura de raíz se había agotado. El objetivo no era detener el modelo sojero, sino defender los ingresos de los pequeños y medianos productores frente a los *pools* de siembra en el caso de la soja, a las industrias y frigoríficos en el caso de la leche y la carne, y ante el Estado que, cuando subían los precios internacionales, aumentaba las retenciones. Aunque la retórica por momentos seguía una línea radicalizada, las protestas se orientarían por la distribución de la renta en un momento por demás favorable para el sector.

### 3.3.2. La redistribución de la soja

El triunfo de Cristina Fernández de Kirchner con el 45% de los votos en octubre de 2007 era vivido con desazón desde la entidad. El hecho de que continuara al mando la misma fuerza política significaba, para ellos, que el vínculo en lo económico seguiría siendo el mismo: exportarían sus productos, y el gobierno, excusándose en la defensa de la mesa de los argentinos, aplicaría retenciones. En otras palabras, continuaría la disputa por la renta agraria.

Fue el 11 de marzo cuando se debilitaron, como nunca antes, las relaciones entre la FAA y el gobierno nacional. Ese día, el ministerio de Economía mediante la resolución 125 anunció una nueva suba en las retenciones con un triple objetivo: acaparar una mayor parte de la renta agrícola extraordinaria; evitar que la soja siga avanzando sobre otros cultivos necesarios y sobre la tierra dedicada a la ganadería; y mantener estables los precios internos de los alimentos sin que sean afecta-

dos por la suba de los commodities en el mercado internacional<sup>6</sup>. A su vez, las retenciones pasaban a ser móviles, esto significaba que a medida que el precio internacional de los granos aumentaba, subía también la proporción que pagaban estos commodities en materia de retención. Así, el impuesto a la exportación de soja se elevaba del 35 al 44,1 %, el del girasol del 32 al 39,1 % y se reducían las retenciones que pagaban el maíz y el trigo en apenas un 1 punto (Ortiz, 2010).

Pero a su vez la resolución 125 tenía características que hicieron que las protestas de la entidad federada en la calle fueran casi instantáneas, a diferencia de lo sucedido en otros conflictos donde en un principio adoptaron una posición más bien conciliadora. En primer lugar hay que considerar que las retenciones son un gravamen de carácter indirecto. Si bien efectivamente la pagan los exportadores al Estado, es trasladada en su totalidad al productor. Pero además, es un impuesto regresivo si no se diferencia a los pequeños y medianos productores de los grandes. Por último, la cosecha gruesa aún no había comenzado, por lo que se distorsionaba la ganancia estipulada por los productores (Giarracca y Teubal, 2010).

Inmediatamente, luego de la resolución del Ejecutivo, la FAA salió a bloquear los puertos de Rosario y al día siguiente las cuatro entidades anunciaban la no comercialización de granos, aceite, carne y leche. Desde entonces, la Argentina vivió un conflicto que tuvo en vilo al país y que fue resumido mediáticamente como una pelea “gobierno versus campo”<sup>7</sup>.

Desde la óptica de la entidad, al igual que en años anteriores, el gobierno dejaba sin afectar a los verdaderos “ganadores” del sector agropecuario. Estos habían sido la industria en el caso de la leche; los molinos y exportadores en el caso del trigo; y eran en 2008 los *pools* de siembra y las compañías semilleras en el caso de la soja. Si bien estos actores socioeconómicos que se hicieron fuertes desde mediados de los '90 estaban sacando provecho de las circunstancias favorables del sector y de la imposibilidad de varios productores para trabajar su propia tierra, vale realizar dos aclaraciones: en primer lugar, como explican Arceo y Basualdo (2009), había grandes terratenientes que formaban parte de los *pools* de siembra, por lo que la dicotomía productores tradicionales versus capital extranjero oportunista, era una construcción

<sup>6</sup> En marzo de 2008, el precio de la t de soja de Chicago llegó a los 550 dólares, la de maíz a 215 dólares, y la de trigo a 410 dólares (Giarracca y Teubal, 2010)

<sup>7</sup> No realizaremos un análisis exhaustivo de este conflicto, sólo abordaremos los aspectos que consideramos necesarios para nuestro objetivo. Para una lectura más específica sobre el mismo recomendamos: Giarracca y Teubal (2010), Arceo y Basualdo (2009) y Ortiz (2010).

que distorsionaba la realidad del agro. En segundo lugar los asociados de la FAA eran un eslabón en la cadena productiva que incluía a los grandes exportadores y *pools* de siembra, y en los últimos años, como lo demuestra el impulso de la nueva ley de arrendamientos, la entidad se había volcado por sacar el mejor provecho de esta posición antes que de intentar revertirla.

La FAA dimensionaba los hechos como jornadas históricas. No se trataba simplemente de un reclamo por la baja en las retenciones -esto hubiera ido en contra de su tradicional discurso- sino que era una lucha de todo el interior contra el centralismo, una verdadera rebelión desde lo más profundo de los pueblos, comparable únicamente a lo que fue el Grito de Alcorta<sup>8</sup> (pese a que en 1912 la SRA era un enemigo y ahora un aliado). Si bien las alianzas entre las entidades no eran una novedad<sup>9</sup>, la denominada Mesa de Enlace fue sorpresiva tanto por su duración como por la cohesión alcanzada.

Además de criticar el carácter regresivo de las retenciones, los dirigentes de la Federación repetían el argumento utilizado cada vez que se posicionaban contra una política fiscal: acusaban al gobierno de querer recaudar fondos para pagar la deuda externa. Esta vez incluían también el afán de “disciplinar” a los gobernadores (recordemos que las retenciones no eran coparticipables). Por su parte, el gobierno nacional enunciaba que las retenciones se aplicaban con el fin de lograr una distribución más equitativa de la riqueza. Las acusaciones se cruzaban, desde la Mesa de Enlace el gobierno era corrupto y “anti-campo”, y para los simpatizantes del gobierno, los ruralistas eran “golpistas” y “gorilas”. En esta batalla discursiva ambas fracciones se disputaron el sentido común de la sociedad en su conjunto. La Mesa de Enlace logró sumar a sus filas a amplios sectores medios, en gran parte gracias a la incesante cobertura de la prensa, y a un importante arco de partidos políticos opositores de variada procedencia programática e ideológica<sup>10</sup>. Mientras tanto, el gobierno contó con el apoyo principalmente de organizaciones sindicales e intelectuales de cuño progresista.

A 20 días de iniciado el paro, el 31 de marzo, Martín Lousteau (minis-

<sup>8</sup> El Grito de Alcorta fue la rebelión de los pequeños y medianos arrendatarios rurales contra el sometimiento que significaban los contratos que suscribían con los grandes propietarios. Este suceso dio paso a la fundación de la FAA.

<sup>9</sup> En 1970 se creó la Comisión de Enlace en la que participaban las cuatro entidades. Posteriormente existieron varios intentos de armar espacios en conjunto, pero ninguno fue de la envergadura del generado en 2008 (Lissin, 2010).

<sup>10</sup> Contaban con el apoyo de la UCR, el PRO, la Coalición Cívica, políticos del PJ disidente, e incluso de partidos de izquierda y movimientos sociales como el MST, el PCR, y el MIJD de Raúl Castells.

tro de Economía) anunció compensaciones para los productores de soja y girasol que vendieran menos de 500 t, Buzzi valoró que se diferencie a los pequeños y medianos productores, pero anunció que la medida de fuerza continuaría porque era la voluntad de las bases. Finalmente el 11 de abril se inició el diálogo entre el gobierno nacional y la Mesa de Enlace.

La FAA tenía un plan distinto al del gobierno nacional que incluía en las compensaciones a una franja más amplia de productores. Pretendía segmentar las retenciones y hacer devoluciones hasta 3000 t<sup>11</sup>. Además proponía coparticipar a las provincias, controlar los costos de los insumos, y subsidiar a quienes estén a más de 400 km. de los puertos. Las negociaciones fracasaron y el 7 de mayo el “campo” retomó la medida de fuerza. La batalla por el sentido común estaba siendo ganada por las corporaciones ruralistas. La FAA, al igual que sus aliados, lograba hacer pasar sus propios intereses como los de la nación entera: “*No se trata de un paro agrario por tres o cuatro puntos de retenciones sino de una pueblada nacional por un nuevo modelo de país. Los productores, los comerciantes, los fabricantes, los jubilados, los trabajadores, los intelectuales, todos, estamos diciendo basta a una gestión centralizada de la política y al deterioro de la calidad institucional de la República Argentina*”<sup>12</sup>.

En ningún otro conflicto durante la posconvertibilidad la FAA había tenido la posibilidad de contar con semejante apoyo de grupos ajenos al sector agropecuario. En este marco, se podía ver constantemente a los dirigentes de la Federación en los medios de comunicación<sup>13</sup>. De la frase *no todo el campo es lo mismo* que empleaban en los inicios de la posconvertibilidad al luchar por una política diferenciada para las economías extra-pampeanas, la entidad ubicaba tras el reclamo por las retenciones a todo el sector agropecuario y a la sociedad en general con la consigna *todos somos el campo* (logrando efectividad).

Finalmente, las retenciones fueron tratadas en el parlamento. En una primera instancia la resolución 125 fue aprobada en la cámara baja. Buzzi lo denominó como el “*certificado de defunción de los pequeños y medianos productores*”<sup>14</sup>. Sin embargo, tras la media sanción la enti-

<sup>11</sup> El sistema planteado por la FAA era el siguiente: hasta 600 t se devolverían 15 puntos porcentuales, de 601 a 1500 t, se devolverían 10; y de 1501 a 3000, 5 puntos a deducir de cualquier impuesto nacional. A modo de ejemplo, el sistema funcionaba de la siguiente manera: si se vendían 1400 t, recibirían 15 puntos por las 600 primeras y 10 por las 800 restantes.

<sup>12</sup> La Tierra, mayo de 2008, p. 2.

<sup>13</sup> El caso más significativo fue el de Alfredo de Angeli (presidente de la filial de la FAA en Entre Ríos) que se convirtió en una figura pública en pocos meses.

<sup>14</sup> La Tierra, julio de 2008, p. 3.

dad federada destacaba dos victorias obtenidas. En primer lugar, había logrado que se empiece a discutir en el recinto la ley de arrendamientos que había presentado hacía más de un año. Además se había modificado el proyecto inicial sobre las retenciones y se habían incorporado segmentaciones<sup>15</sup>. No obstante la entidad tenía dos objeciones: en primer lugar, que el Poder Ejecutivo sea quien tenga las facultades de fijar los impuestos; en segundo lugar, que las compensaciones vencieran el 31 de octubre de ese año. Pese a estas modificaciones en la medida inicial y al tratamiento de la ley de arrendamientos, la entidad siguió firme en su postura junto con sus pares sectoriales.

El voto “no-positivo” del vicepresidente Julio Cobos tras el empate en la votación de los senadores dio por finalizado momentáneamente el tema retenciones y el “campo” obtenía una victoria. La estrategia política de la FAA de alianza con las entidades “liberales” había torcido un decreto presidencial en defensa de la soja, pero ¿cuánto podrían lograr en otros temas, como por ejemplo la ganadería, aliándose a corporaciones que años atrás proponían la importación de carne? Sin embargo, a mediados de 2008 la FAA consideraba que podrían conservar su unidad aún con sus diferencias. En una conferencia de prensa en el predio de Palermo de la SRA, Buzzi expresó: *“La unidad del campo llegó para quedarse, sin que eso implique abandonar banderas históricas de cada una de nuestras organizaciones”*<sup>16</sup>.

### 3.3.3. La FAA en campaña

El 2009 fue un año marcado por la crisis financiera internacional, la caída del precio de los *commodities* y la sequía. Si bien estos fueron temas centrales para la FAA, todo reclamo o demanda estuvo alineado a un fin político: las elecciones legislativas de junio. La victoria del “campo” en el Congreso y en la opinión pública alrededor de la resolución 125 abrió las puertas a las entidades agropecuarias para ir por otras medidas más. La dicotomización campo-gobierno creada durante 2008 fue utilizada por las corporaciones del agro y por los partidos políticos opositores para quitarle al kirchnerismo su predominio en las cámaras legislativas.

<sup>15</sup> El proyecto aprobado por los diputados establecía un régimen escalonado de reintegros para pequeños y medianos productores de soja y girasol. Los que producían hasta 300 t anuales recibirían compensaciones que bajarían las retenciones a un 30%. Entre 300 y 750 t, los reintegros llevarán los derechos de exportación al 35%. Mientras que para los productores de hasta 1500 t, se compensaría por las primeras 750 t. Además, un 10% de los fondos sería destinado a la agricultura familiar.

<sup>16</sup> La Tierra, agosto de 2008, p. 3.

El año comenzó con anuncios apocalípticos sobre el futuro de los productores a causa de la sequía: *“Las pérdidas son incalculables y hay productores que dejarán de serlo”*<sup>17</sup>. De todas maneras, la entidad ya estaba en campaña y rechazó toda medida proveniente del gobierno nacional. En enero la presidenta anunció la reducción a la mitad de los derechos de exportación de los productos regionales y la rebaja de 5 puntos a las retenciones al trigo y al maíz con una segmentación a favor de los pequeños y medianos productores. Buzzi le restó importancia a la medida, diciendo que se trataba de productos que se exportaban muy poco, mientras que la retención sobre la soja se mantenía en un nivel de confiscación. Pero más allá de estas razones, celebrar una política del kirchnerismo hacia el sector era ceder espacios en la batalla de la opinión pública: *“En los últimos tiempos, cada uno de los anuncios unilaterales que hizo el gobierno para el sector terminaron siendo un impacto en la opinión pública urbana, y nunca un beneficio que efectivamente haya llegado al productor”*<sup>18</sup>. El posicionamiento de la FAA como una fuerza opositora al gobierno nacional llegaba a tal punto que incluso se mostró en contra del decreto que coparticipaba el treinta por ciento de los ingresos generados por la exportación de soja y sus derivados.

El primer semestre fue de encuentros entre las corporaciones del agro y los representantes del gobierno nacional, incluyendo a Cristina Fernández de Kirchner, pero los acuerdos no llegaban a buen puerto porque no incluían la baja de las retenciones a la soja. Cuando se cumplió un año de la resolución 125, en un acto en Córdoba, las cuatro entidades presentaron un documento en el que planteaban a los partidos políticos cuáles eran sus demandas, con la intención de que formaran parte de las distintas plataformas. La estrategia política a la que se sumaba la FAA tenía como fin que el nuevo Parlamento siguiera los lineamientos del agro.

Con este objetivo, y en campaña contra el oficialismo, la Federación se encargaba de destacar la importancia del Congreso de la Nación y del respeto de las instituciones. A su vez, insistían constantemente con el tema retenciones: *“En virtud de las urgencias que siguen existiendo, a partir de este momento la mayor prioridad es el Congreso de la Nación. Hacemos un llamamiento a todos los legisladores a que tengan en cuenta la voluntad y necesidad de sus pueblos, antes que las órdenes partidarias que puedan llegarles. Desde hoy, iniciamos un plan de acción con alerta y movilización nacional. Con presencia en las rutas y yendo al Parlamento este jueves con toda la fuerza, para tratar la modi-*

<sup>17</sup> Sitio web de la FAA, 13/01/2009.

<sup>18</sup> Sitio web de la FAA, 14/01/2009.

ficación del esquema de derechos de exportación”<sup>19</sup>. Sin embargo, la oposición no conseguía quórum. La Mesa de Enlace respondía con bloqueo de rutas y suspensión de la comercialización (como ocurrió entre el 21 y el 27 de marzo).

La Federación y sus pares sectoriales recorrían el país presentando sus proyectos para el próximo Congreso. También organizaban reuniones con los partidos políticos de la oposición sin importar su tinte ideológico<sup>20</sup>. Pero a su vez, la FAA contaba con cuatro candidatos a las bancas nacionales y uno como diputado provincial<sup>21</sup>. Incluso, uno de estos aspirantes integró la lista de Unión PRO, un partido de centroderecha.

Como nunca antes desde el inicio de la posconvertibilidad, la FAA se corría de su habitual neutralidad de la que se jactaba en época de elecciones. Buzzi se sumaba a los análisis políticos y vaticinaba que *“la prioridad de Kirchner es perder por menos margen el 28 de junio”*<sup>22</sup>. Incluso De Angeli iba más lejos y proponía *“juntar a los empleados en las estancias, subirlos a la camioneta y decirles a quien hay que votar”*<sup>23</sup>.

En el mes de las elecciones, las expectativas eran muy grandes al interior de la Federación. En términos de Buzzi, *“el 28 de junio puede ser importante para el destino de los productores, si logramos que en la próxima etapa el Congreso de la Nación sea una caja de resonancia de los reclamos del sector, aún pendientes”*<sup>24</sup>. Finalmente la disputa fue reñida, pero el oficialismo perdió la mayoría absoluta en el Congreso. La FAA festejaba esta derrota y el ingreso de todos sus candidatos a las bancas.

Hasta la asunción de los nuevos legisladores el 10 de diciembre, las tensiones continuaron entre el gobierno y el campo. Entre las medidas que más inquietaron a los ruralistas estuvo la prórroga por un año de las facultades delegadas al poder Ejecutivo para fijar retenciones, y el veto de la presidenta a una la ley de Emergencia que incluía una baja en las retenciones en partidos bonaerenses afectados por la sequía. Pero incluso, medidas que la FAA podría haber aceptado en otra época eran rechazadas: el tratamiento de una ley de contratos agrarios hasta la

<sup>19</sup> Sitio web de la FAA, 18/03/2009.

<sup>20</sup> Entre otros, podemos nombrar a Margarita Stolbizer, Ricardo Alfonsín, Francisco De Narváez, Mauricio Macri y Alberto Rodríguez Saá.

<sup>21</sup> Los candidatos de la FAA fueron: Pablo Orsolini (Acuerdo Cívico y Social en Chaco), Ulises Forte (Frente Pampeano Cívico y Social), Estela Garnero (Unión por Córdoba), Juan Casañas (Acuerdo Cívico y Social en Tucumán). Y para diputado provincial: Jorge Solmi (Unión PRO).

<sup>22</sup> Sitio web de la FAA, 28/04/2009.

<sup>23</sup> Página 12, 18/06/2009.

<sup>24</sup> Sitio web de la FAA, 04/06/2009.

devolución de retenciones a pequeños y medianos productores de maíz y trigo, entre otras. La entidad tampoco se mostró muy entusiasmada con la creación del ministerio de Agricultura, una antigua proclama de la Federación: *“Que sea ministerio, en el esquema Kirchner, no es garantía de nada”*<sup>25</sup>. Todas estas políticas eran consideradas como una estrategia del gobierno para dividir a las entidades.

Esta postura y el seguimiento constante a la Mesa de Enlace provocaron críticas al interior de la entidad, principalmente de los sectores más progresistas. De todas maneras, la FAA seguía sosteniendo que la alianza con sus pares sectoriales era la mejor manera de hacer frente al kirchnerismo: *“Tenemos razón de ser por mucho tiempo. Tenemos que ser una contracara del gobierno, hacer todo lo que ellos no hacen: dialogar, buscar consensos, hacer planes. Mientras haya conflicto y un kirchnerismo combativo, hay Mesa de Enlace para rato”*<sup>26</sup>.

### **3.4. Otra oportunidad: reabrir el diálogo**

*“Podemos ir a discutir con el Ministro o ponernos en la vereda de enfrente y tirarles piedras a la ventana con la gomera, es una cosa infantil. Nosotros elegimos el camino de ir a discutir con los ministros, más allá de lo que haga el conjunto de la Mesa de Enlace (...) Hay que seguir gestionando y buscando soluciones. Hay que seguir yendo a buscar los recursos porque el Estado es ineficiente para facilitar los recursos que necesitan los productores”*

(Eduardo Buzzi, sitio web de la FAA, junio de 2011)

La tranquilidad tras el fin de la sequía y la recuperación de los precios internacionales, junto con el ingreso de algunos de sus dirigentes clave en el Congreso, dieron a la FAA un mayor margen para actuar de manera independiente, tanto de la Mesa de Enlace como de los partidos políticos opositores. En los últimos dos años, las diferencias entre la FAA y el resto de las corporaciones de la Mesa de Enlace, tanto ideológicas como de composición de sus asociados, saltaron a la luz tras el furor del conflicto de 2008 y las elecciones de 2009. La Mesa de los ruralistas sigue vigente, pero desde la óptica de la Federación sirve ahora como un “comodín” para ciertos temas por los que pueden pelear juntos (principalmente los vinculados a la exportación de grandes rubros como trigo, soja o ganadería), pero en otros, que involucran a sus asociados de menor escala o producciones regionales, la entidad necesita actuar de manera solitaria. Además, para sostener algunas de sus banderas, en los últimos años la FAA encontró apoyo en el gobierno nacional antes que en sus pares sectoriales.

<sup>25</sup> Sitio Web de la FAA, 03/10/2009.

<sup>26</sup> Sitio Web de la FAA, 25/09/2009.

El año 2010 comenzó con un conflicto entre la Mesa de Enlace y el gobierno nacional por las trabas a la exportación de trigo. La FAA siguió efectuando tractorazos y protestas en oposición al kirchnerismo y haciendo *lobby* junto con otros sectores empresarios, como sucedió en Expoagro cuando, reunido con dirigentes de la Unión Industrial Argentina y la Asociación Empresaria Argentina, Buzzi propuso establecer pautas básicas para pensar *“el país que queremos construir en el largo plazo, después de 2011, y para eso necesitamos a todos”*<sup>27</sup>. Incluso, durante 2010 se vio a dirigentes de la FAA elogiando junto con el resto de la Mesa de Enlace a Duhalde, uno de los principales referentes, en ese entonces, de la oposición capaz de derrotar electoralmente al kirchnerismo en las presidenciales.

Pero la capacidad de formar un espacio de presión junto con empresas como Fiat o Aceitera General Deheza, e incluso con la CRA o la SRA, tenía un límite cuando urgía la necesidad cotidiana de algunos de sus asociados.

Las primeras fisuras en la Mesa de Enlace se registraron cuando en enero de 2010 la entidad repartió en la localidad de Laboulaye, afectada por la sequía, un subsidio de cinco millones de pesos aportado por el Estado, despertando críticas de dirigentes de otras entidades. Pero el principal foco de conflicto fue la segmentación de las retenciones. Debieron darse muchas reuniones para que finalmente la FAA pudiera incluir este tema en la agenda de la Mesa de Enlace. Las corporaciones rurales de perfil liberal postulaban la eliminación total de este “impuesto distorsivo”, mientras el diputado Forte, proveniente de la Federación, planteaba: *“Todos queremos que no existan las retenciones, pero eso es un objetivo que se puede lograr en el largo plazo. Mientras tanto, hay que buscar soluciones intermedias, como la baja gradual del impuesto”*<sup>28</sup>. También hubo diferencias alrededor de la ley de contratos agrarios, lanzada por el dirigente federado Pablo Orsolini, rechazada por la SRA en defensa de la libertad de contrato.

Como contrapartida, la FAA empezó a encontrar mayor aceptación a sus propuestas dentro del gobierno nacional antes que en la Mesa de Enlace. En agosto de 2010, dirigentes de la entidad y el ministro de Agricultura, Julián Domínguez, se juntaron en la sede de la Federación y coincidieron en lo importante de limitar la venta de tierras a extranjeros y segmentar las retenciones. Lentamente, la FAA retomaba el diálogo con el gobierno nacional. Así, en el 98º Congreso anual de la Federación, Buzzi expresó: *“No es que el Estado no tenga que intervenir, el problema es si interviene como está interviniendo ahora, enton-*

---

<sup>27</sup> La Nación, 06/03/2010.

<sup>28</sup> La Nación, 27/07/2010.

*ces lo que terminan haciendo es funcional a que haya más liberalismo económico (...) El compromiso de la FAA de acompañar y ayudar si van en el sentido de fortalecer a ese chacarero, a ese mediano, a ese pequeño productor, y también advertir la más clara decisión de confrontar si continúa este estado de situación”*<sup>29</sup>.

La oportunidad de ingresar propuestas en el Parlamento y el reacomodamiento de los precios internacionales posibilitaban una acción política con mayor independencia y la ocasión de negociar con el gobierno nacional. Las críticas llegaban desde políticos opositores y el resto de las corporaciones. Buzzi defendía su postura haciendo referencia a las diferencias estructurales de las entidades agropecuarias: *“Dentro de la Mesa de Enlace dicen que no hay que hablar más hasta diciembre de 2011. Habrá algunos que tienen espalda y pueden estar tranquilos, pero los chacareros que no tenemos espalda, los problemas que no se resuelven hay que ir a discutirlos con el Gobierno (...) La FAA no se acerca a carajo al Gobierno. Nos hacemos cargo de la responsabilidad de ir a discutir con un ministro para ver cómo se resuelven las cosas”*<sup>30</sup>.

El 2011, un año marcado políticamente por las elecciones presidenciales, lejos de reposicionar a la FAA en una crítica cerrada al gobierno nacional junto con políticos opositores, la ubicó en una postura de diálogo. En primer lugar, la disolución de la ONCCA en febrero fue celebrada por la entidad. Pero mucho más trascendente sería la noticia que recibirían en una reunión con el ministro de Agricultura: la presidenta enviaría al Parlamento un proyecto para poner límites a la extranjerización de tierras, una antigua bandera de la Federación.

Ante las acusaciones de oficialismo por el vínculo de la entidad con Julián Domínguez, Buzzi respondía: *“Nos seguiremos sentando siempre que haga falta con los ministros a discutir las políticas que hacen falta para mejorar la situación de los chacareros (...) lo seguiremos haciendo en los próximos cuatro años, si Cristina sigue siendo la presidenta o cambia el signo del partido en el gobierno; porque no somos un partido político opositor, sino un gremio de pequeños y medianos productores. Si alguno de mis colegas cree que la Mesa de Enlace debe actuar como coordinadora de partidos políticos de la oposición, se equivoca”*<sup>31</sup>.

Más adelante, tras la victoria de Cristina Fernández de Kirchner con más de la mitad de los votos en las elecciones primarias de junio, la

<sup>29</sup> Video en <http://www.youtube.com>, “Buzzi durante la apertura del 98° Congreso Anual Ordinario”, 23/09/2010.

<sup>30</sup> La Nación, 09/11/2010

<sup>31</sup> Sitio web de la FAA, 24/03/2012.

FAA se prestaría “para la foto”, y se vería a sus dirigentes junto con el entonces ministro de Economía Amado Boudou anunciando la construcción de un monumento en conmemoración del Grito de Alcorta.

Sin dudas que estas elecciones no eran las mismas que las de 2009. La mejora de los precios internacionales y de las exportaciones, las diferencias ideológicas y estructurales con la Mesa de Enlace y el apoyo por parte del gobierno a las antiguas banderas de la FAA, como el límite a la extranjerización de tierras, e incluso el reconocimiento de la entidad como parte de la historia del país a través de la construcción de un monumento, llevan a la Federación a dar un cierre a lo que ellos denominan “oposición cerrada”. Esta vez la FAA no participó activamente en la campaña opositora y dejó entrever que mantendría una posición de diálogo y negociación con el gobierno, pero también de enfrentamiento si el momento así lo ameritara: *“Las primeras medidas tomadas tras las elecciones (...) fueron la obligatoriedad de liquidar los dólares en el país a mineras y petroleras, así como la eliminación de insólitos subsidios para pagar la energía de bancos, casinos y aeropuertos, reconociendo la viabilidad de aplicar políticas diferenciadas, tantas veces reclamadas por la FAA. Son decisiones que van en el rumbo correcto, aunque en materia agropecuaria, cabe recordar que llevamos al menos tres décadas por el camino de la concentración económica, con el agravante que los ocho años de kirchnerismo no hicieron más que consolidar ese modelo. Es decir, si se quiere revertir el esquema actual, queda mucho por hacer”*<sup>32</sup>.

#### 4. Conclusiones

Entendemos que el posicionamiento y la estrategia política de la FAA durante la posconvertibilidad guardan una estrecha relación con los cambios en la base material de los pequeños y medianos productores desde mediados de los '90. Quienes se sumaron al agronegocio modificaron su naturaleza como productores tradicionales y pasaron a vincularse con los grandes terratenientes y *pool*s de siembra alquilándoles sus tierras o prestándoles servicios. Otros asociados arribaron a la posconvertibilidad endeudados con la banca pública y/o con la necesidad de la recuperación del mercado interno y el incentivo de las economías regionales.

En la primera etapa que denominamos “el apoyo”, la entidad federada optó por la defensa de la agricultura familiar y los productores de la región extrapampeana, ambos orientados al mercado interno. En un momento propicio para el sector, la FAA aclaraba que *no todo el campo*

---

<sup>32</sup> La Tierra, noviembre de 2011, p.2.

es *lo mismo* (es decir, no todo el campo recibe los beneficios de los precios internacionales de los *commodities*) y que más allá de la recuperación había que optar por una *agricultura con agricultores*.

El contexto económico y político le brindaba a la Federación el marco propicio para plantear una transformación del medio rural. La asunción de Kirchner con un discurso a favor del desarrollo y la soberanía nacional junto con la recuperación macroeconómica permitieron a la entidad pelear por detener el avance de la soja y el contratismo, repoblar el campo y limitar la extranjerización y concentración de la tierra. La estrategia política de la entidad fue establecer una buena relación con el gobierno nacional. El apoyo a la gestión que prometía romper con el neoliberalismo tenía como objetivo torcer el rumbo que desde los '90 había adoptado el sector agropecuario.

Sin embargo, la política económica del kirchnerismo no era tan radicalizada como la FAA esperaba. La entidad pretendía que el Estado intervenga para regular los mercados y la concentración económica y hacer más rentables otras actividades más allá de la soja. Pero el gobierno reconocía a la Federación como un interlocutor válido solamente para encontrar una salida al endeudamiento con el BNA. Nuevamente la entidad chocaba con el límite de las organizaciones representantes del pequeño y mediano empresariado a la hora de influenciar las decisiones públicas.

La Federación fue entendiendo que el superávit comercial y fiscal eran herramientas que el gobierno nacional no quería poner en riesgo. De este modo, se vio peleando contra el avance del monocultivo en un momento donde la tendencia era a la profundización. Pero además, y más importante aún, muchos de sus asociados seguían mejorando su situación económica gracias al agronegocio, por lo que el programa de la FAA iba en detrimento de un segmento de su base social.

Esta contradicción se manifestó con claridad cuando a fines de 2004 la perspectiva de los precios internacionales de los *commodities* cayó. A partir de aquel momento, comenzó la etapa que denominamos "el desencanto". Si bien la entidad ya ponía en duda algunas aristas del kirchnerismo, cuando la rentabilidad de los productos de exportación se mostró vulnerable, al menos desde la óptica de la FAA, incluyeron en su agenda de reclamos la defensa del comercio exterior. Ahora debían pelear tanto por las economías regionales y los productos dedicados al mercado interno como por la rentabilidad de los bienes exportables. Así, el tema retenciones volvió a primera plana. La entidad dejó de apoyar al gobierno nacional y pasó a posicionarse acorde con sus intereses en cada disputa. Volvió a organizar protestas en la calle y se manifestó principalmente en contra de que los productores fueran quienes debían

hacerse cargo de la inflación y de la deuda externa, cuando ellos no eran los verdaderos “ganadores” del modelo.

Pero hasta aquí, si bien la expectativa no era la misma que a comienzos del kirchnerismo, podían confiar en medidas puntuales. A fines de 2005 y durante 2006, la entidad apoyó al gobierno nacional en el conflicto por la carne incluso poniéndose en contra del resto de las corporaciones rurales. Esto lo hacía esperando un plan ganadero que finalmente no cumplió con sus expectativas. Dicho suceso, a mediados de 2006, significó un quiebre en su acción política. El hecho de haberse posicionado junto al gobierno contra los “liberales” del campo no había dado un buen resultado.

A partir de allí comenzaría la etapa que denominamos “el conflicto”, donde la FAA no sólo se transformó en una entidad opositora con constantes protestas y manifestaciones públicas, sino que además se acercó a sus pares sectoriales hasta plasmar la alianza denominada Mesa de Enlace ante el conflicto por las retenciones móviles. La herencia productiva de los '90 seguía profundizándose y el tiempo para modificar la estructura agropecuaria de raíz se había agotado. Ahora la FAA no sólo no luchaba contra la soja, sino que entraba en una disputa por obtener la mejor tajada del monocultivo. Todo se redujo a defender la rentabilidad del sector agropecuario frente a los “ataques” del gobierno nacional. La Federación decía estar peleando por un proyecto de nación, pero junto a los grandes terratenientes, algo impensado apenas cinco años atrás.

La máxima expresión de la Federación como opositora al kirchnerismo se dio en las elecciones de 2009, que sin dudas mantuvieron vigente la dicotomización “gobierno-campo” que se había difundido el año anterior. La FAA, por primera vez en la posconvertibilidad, se introdujo directamente en la vida política haciendo campaña alrededor del país junto con el resto de la Mesa de Enlace y presentando candidatos propios en partidos opositores.

Finalmente, tras la euforia de 2009, la Mesa de Enlace comenzó a tambalear cuando las demandas de la Federación, como la segmentación de las retenciones y la regulación de los arrendamientos, no eran incluidas en la agenda de las entidades “liberales”. Mientras la SRA y CRA proponían mantener el conflicto, la FAA planteaba la necesidad de dar soluciones concretas a sus asociados, y entendía que la única manera de lograrlo era negociando con el gobierno nacional. A su vez, la recuperación de los indicadores macroeconómicos del campo en 2010 y la posibilidad de presentar proyectos a través de diputados propios, le dieron a la entidad la posibilidad de actuar con mayor independencia.

A su vez, en los últimos años el kirchnerismo impulsó medidas que la Federación consideró acertadas, la más importante fue el límite a la extranjerización de la tierra. La FAA salió de su posición de enfrentamiento constante e intentó cumplir con sus objetivos a partir del diálogo y la negociación con el gobierno nacional. La Mesa de Enlace funcionó como una herramienta para ciertos temas, pero en los que atañen específicamente a los pequeños y medianos productores o a sus banderas históricas, la FAA decide buscar soluciones en la discusión con dirigentes políticos antes que en la alianza con sus pares sectoriales. Si bien está lejos de ser una organización oficialista, le estaría dando al diálogo con el gobierno "otra oportunidad", aunque sin la misma expectativa demostrada tras la asunción de Néstor Kirchner.

En resumen, creemos que el cambio de la entidad en su posicionamiento y estrategia política respecto del gobierno nacional obedece principalmente:

- A la heterogeneidad de los asociados que representa, con intereses por momentos contrapuestos entre sí, y con necesidades diferentes.
- Al contexto económico y político. Por ejemplo, una baja en los precios internacionales o una mayor apertura del gobierno nacional al diálogo pueden modificar la posición de la entidad.
- A las dificultades de las entidades representantes de los pequeños y medianos empresarios para imponer en la agenda del Estado sus principales demandas. Esto los ha llevado incluso, a establecer alianzas con los grupos concentrados.

Al principio de este trabajo nos preguntamos si la FAA se habría convertido en una corporación que rechaza la intervención del Estado en la economía. Al respecto, entendemos que siguen planteando esta facultad del Estado como una herramienta fundamental, pero con modificaciones. En los comienzos del kirchnerismo prevalecía la idea de que esta entidad era necesaria para transformar el ámbito rural, hoy en día creemos que se orienta más bien a defender la rentabilidad de los pequeños y medianos productores.

Sin embargo, aún en medio del conflicto de 2008 la entidad siguió reclamando medidas importantes, como por ejemplo la recreación de la JNG y la JNC. El problema es que la alianza con los "liberales" debilitó su postura a favor de la intervención del Estado. Si bien los dirigentes de la Federación consideraban que podían pelear junto con la SRA y CRA pese a sus diferencias ideológicas, la Mesa de Enlace terminó por diluirse en nombre del "campo".

Actualmente, la mayor independencia de la Mesa de Enlace y la inminente euforia por la celebración del centenario del Grito de Alcorta,

podrían llevar a la FAA a enfatizar la necesidad de transformar el ámbito rural. Habrá que evaluar si la posición de sus asociados en la estructura económica le permitirá pasar del discurso a la acción, y si sus proclamas se harán eco en el gobierno nacional.

## Bibliografía

- Arceo, Nicolás y Basualdo, Eduardo (2009): *Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles*. En *La crisis mundial y el conflicto con el agro*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Arceo, Nicolás y Basualdo, Eduardo (2006): *Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina*. En **Realidad Económica**, N° 221, IADE.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de historia económica argentina*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo (2007): *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996): *El Estado como problema y como solución*. En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140.
- Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando (2008): *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural*. En CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. Economía argentina 2002-2007*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Gaggero, Alejandro y Wainer, Andrés (2006): *Burguesía nacional. Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio*. En **Realidad Económica**, N° 204, IADE.
- González, Mariana y Rodríguez, Javier (2007): *El auge agroexportador y el sector agropecuario argentino*. En *Anuario EDI*, N°3. Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2009): *Paro agrario: crónica de un conflicto alargado*. En **Realidad Económica**, N° 237, IADE.
- Giarracca, Norma: *Agronegocio y conflictos en la Argentina*. En *Diario Página 12*, 19/05/08.
- Giarracca, Norma: *El Frankenstein sojero contra su creador*. En *Diario Página 12*, 31/03/08.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2010): *Del paro agrario a las elecciones de 2009*. Antropofagia, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario y Neiman, Guillermo (2005): *El campo argentino. Crecimiento con exclusión*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario (2001): *El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del*

siglo XX. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/foro/institucionalidad/PDF/Lattuada.pdf>.

Lissin, Lautaro (2009): *La construcción histórica de la acción colectiva del pequeño-mediano empresariado argentino en el período 1998-2002. Los casos de la Federación Agraria Argentina y la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios de la República Argentina*. Directores: Dr. José Nun y Dr. Martín Schorr. Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Maestría en Sociología Económica.

Lissin, Lautaro (2010): *Federación Agraria Hoy. El campo argentino en discusión*. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Ortiz, Sebastián (2010): *La patria terrateniente*. Ediciones Continente, Buenos Aires.

Sidicaro, Ricardo (2005): *Los tres peronismos*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Teubal, Miguel (2006): *Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities*. En **Realidad Económica**, N° 220, IADE.

Zaiat, Alfredo: *Concentración*. En *Diario Página 12*, 12/07/08.

## **Documentos y archivos de la Federación Agraria Argentina**

Federación Agraria Argentina: *La Tierra*, años 2002-2011.

Federación Agraria Argentina: *Memorias y Balances*, años 2002-2011.

Sitio web de la Federación Agraria Argentina ([www.faa.com.ar](http://www.faa.com.ar))

# El desempeño del sector petrolero argentino 2002-2011: los problemas estructurales emergentes del modelo de desregulación y privatización\*

*Pablo Barneix\*\**

Este artículo analiza el funcionamiento del mercado de petróleo y gas en la Argentina en el período 2002-2011. El modelo de privatización y desregulación de los años noventa se tradujo en una sobreexplotación de los pozos descubiertos por YPF y en una drástica disminución de las inversiones en exploración que devino en un acelerado agotamiento de las reservas disponibles. La política sectorial implementada luego de la salida de la convertibilidad se fundó sobre el manejo del esquema de retenciones, una serie de incentivos fiscales y la creación de una nueva empresa de energía que no produjeron cambios significativos. Por ello, la reciente recuperación del control de YPF por parte del Estado es un giro trascendental en la política petrolera llevada adelante hasta 2011. En este sentido, la declaración del autoabastecimiento hidrocarburífero como de “interés público nacional” vuelve a asignar al petróleo y al gas el estatus de recursos estratégicos, abandonando definitivamente el carácter mercantil asignado en los noventa.

---

\* Versión reducida del artículo publicado en portal IADE 9-5-2012.

\*\* Profesor Universitario en Economía. Becario de Formación en Investigación y Docencia UNGS y Maestrando en Historia Contemporánea. El autor agradece especialmente los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Karina Forcinito y los aportes de Daniel Azpiazu a quienes, desde luego, se exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que pudieran existir.

## Introducción

El presente artículo pretende realizar un análisis del funcionamiento del mercado de petróleo y gas natural en la Argentina considerando particularmente los cambios que se produjeron entre 2002 y 2011. La comprensión de dichos cambios en la estructura de mercado y de propiedad del capital así como en el patrón de competencia cobran gran importancia a la luz de la reciente recuperación por parte del Estado argentino del control sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en adelante YPF) luego de la expropiación del 51 % de las acciones de la compañía que se encontraban en poder de la multinacional de origen español Repsol.

A partir de considerar que la relevancia del sector petrolero radica en su carácter estratégico como insumo de uso difundido para el resto del sistema productivo (especialmente las actividades industriales y el transporte), en general, y particularmente en la actual etapa de crecimiento económico de la Argentina, el análisis se focalizará en las actividades que comprenden el *upstream*<sup>1</sup> haciendo referencia al *downstream*<sup>2</sup> en los casos que se considere pertinente.

Con el fin de caracterizar el funcionamiento del mercado del petróleo y el gas natural en la Argentina en el período 2002-2011, el artículo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se describe brevemente la configuración del mercado de petróleo y gas a partir de las modificaciones introducidas a comienzos del gobierno de Carlos Menem que significaron una transformación radical en el funcionamiento del sector petrolero argentino. En segundo lugar, se abordan los cambios en la estructura de mercado y propiedad del capital que se produjeron en la actividad hidrocarburífera en el período 2002-2011. En el tercer apartado se estudia el comportamiento de la oferta y la demanda de petróleo y gas en dicha etapa y la política pública tendiente a incrementar la producción de hidrocarburos y derivados. La cuarta sección está dedicada a analizar el comportamiento de los precios del petróleo y del gas en el mismo período y las políticas orientadas a su regulación. Y finalmente se presentan las conclusiones obtenidas en relación con las diversas dimensiones analizadas.

<sup>1</sup> Expresión que abarcó el segmento de la industria que se ocupa de la extracción del producto y hasta su llegada a proceso industrial. Para el caso del petróleo/gas, la definición cubre los trabajos de exploración, perforación, explotación y hasta su entrega en refinería, plantas de proceso o fraccionamiento.

<sup>2</sup> Expresión que cubre los últimos tramos de un proceso industrial o la etapa de comercialización del producto o subproductos. Para el caso del petróleo/gas, define el intervalo en el que se cumplen los procesos de refinación, separación, fraccionamiento, distribución y comercialización.

## 1. La construcción del actual mercado de petróleo y gas natural en la Argentina

A partir de 1989, se produjo un cambio radical en la concepción que se tenía de los hidrocarburos, tanto el petróleo como el gas pasaron a ser considerados como *commodities*<sup>3</sup> y no como recursos estratégicos. A pocos meses del comienzo del gobierno de Menem en 1989, la sanción de la ley de Reforma del Estado (23.696) y de la ley de Emergencia Económica (23.697) abrió el camino a un proceso de reformas estructurales neoliberales que avanzó sobre el sector petrolero cambiando radicalmente la orientación que había caracterizado la política petrolera hasta entonces.

Hasta 1989, la actividad de extracción de petróleo y gas estaba regida por la ley de Hidrocarburos de 1967 (ley 17.319 aún vigente) que permite la concesión de contratos de exploración y explotación a firmas privadas. Sin embargo, “la totalidad del crudo producido en el país era redistribuido con intervención de la Secretaría de Energía (que fijaba el precio), entre las refinerías de YPF y de las empresas privadas en la denominada Mesa de Crudos” (Kozulj y Bravo, 1993:95) con criterios orientados a garantizar el abastecimiento a precios razonables en todo el territorio nacional.

Luego de la sanción de las leyes mencionadas que asentaron las bases para la reestructuración y privatización de YPF, por decreto ese mismo año el presidente Menem creó un mercado libre de crudo (eliminando la Mesa de crudos), otorgó la libre disponibilidad del petróleo extraído por parte de cada empresa privada y la posibilidad de exportar, con previa autorización de la Secretaría de Energía. En el caso del gas natural, las exportaciones debían ser autorizadas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en la medida que no se viera afectado el abastecimiento interno. La instrumentación de estos decretos, reemplazó las regulaciones estatales en la fijación de los precios, márgenes, cuotas, etc, por los mecanismos de asignación del mercado. Paralelamente, se transformaron los contratos de explotación en concesiones o asociaciones con YPF, que devolvió las áreas de exploración para su posterior licitación. Además, también por decreto, se estableció la igualdad de trato a las inversiones extranjeras y a las nacionales permitiendo la libre disponibilidad de divisas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Bien transable internacionalmente cuyas pautas de contratación comercial corresponden a usos y costumbres incorporados a una institucionalidad internacional que define la naturaleza de los contratos, las cotizaciones de referencia y las calidades del producto que son reconocidas por todos los actores del mercado.

<sup>4</sup> A fines del 2011 el gobierno de Cristina Fernández estableció mediante un decreto la

En 1990, mediante la sanción de otro decreto, se transformó a YPF, que era una Sociedad del Estado, en una Sociedad Anónima autorizando al ministerio de Economía para ofrecer las acciones y obligaciones de YPF S.A. en el mercado a partir del 1º de enero de 1991. Por su parte, se definió la venta de las refinerías, estaciones de bombeo, ductos, terminales portuarias, buques/tanque, entre otros activos de la compañía y se licitaron áreas secundarias y áreas centrales de YPF.

La ley 24.145 dictada en noviembre de 1992 distribuyó el capital de YPF S.A. entre el Estado nacional (51%), las provincias productoras de petróleo (27%), el sistema previsional (12%) y los trabajadores (10%) mediante Programas de Propiedad Participada (PPP). Asimismo, el Estado nacional asumía los créditos y deudas de YPF al 31 de diciembre de 1990. Dicha ley establecía además la transferencia a las provincias del dominio público sobre los yacimientos existentes en su territorio o hasta 12 millas marinas<sup>5</sup>.

En julio de 1993, el 50% de las acciones del Estado nacional y de las provincias fueron transferidas al sector privado. Entre 1993 y 1998 la estructura de tenencia se fue modificando debido a que el personal de la empresa, los jubilados y las provincias fueron vendiendo sus acciones. De este modo, hacia 1998 (antes del ingreso de Repsol), el paquete accionario se encontraba compuesto de la siguiente manera: Estado nacional (20%), provincias (4,7%), personal de YPF S.A. (0,4%), fondos de inversión de EE.UU (46%), fondos de Reino Unido (7,9%), fondos de Francia (2,2%), Citicorp (6,9%), bancos nacionales y AFJP (8%) y Perez Companc (3,8%) (ver Kuzulj, 2002:20).

En 1999, el Estado vendió a Repsol el 14,9% de las acciones (correspondientes a su parte del 20%). Finalmente entre mediados y fines de ese mismo año la empresa española Repsol adquirió la totalidad de las acciones que todavía se encontraban en poder del Estado, de las provincias y del sector privado, lo que significó la privatización y extranjerización casi total de la explotación del petróleo y el gas argentino.

Paralelamente, la privatización de Gas del Estado (se encargaba del transporte y la distribución del gas) fue ordenada a mediados de 1992

---

obligatoriedad de liquidar en el país el 100 % de las divisas provenientes de exportación para las empresas petroleras y mineras.

<sup>5</sup> La provincialización de los recursos hidrocarburíferos terminó por consagrarse con la reforma constitucional propiciada por Menem en 1994 para lograr su reelección. La reforma constitucional estableció que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos existentes en su territorio" (Ver artículo 124, segundo párrafo de la Constitución Nacional). Finalmente, en 2006, el gobierno de Néstor Kirchner sancionó la Ley N° 26.197 ("ley corta de hidrocarburos") que permitió instrumentar los contenidos de la Ley N° 24.145 de 2002 que otorgaba la propiedad de los yacimientos de petróleo y de gas a las provincias.

por la ley 24.076 que redefinió el contexto de la industria y estableció los parámetros del marco regulador. La empresa fue dividida en diez unidades independientes: dos transportistas (TGN en el norte correspondiente a los gasoductos norte-centro-oeste y TGS con los gasoductos San Martín, NEUBA I y II), y ocho distribuidoras monopólicas con jurisdicción sobre distintas regiones del país (Metropolitana, Buenos Aires Norte, Cuyana, Central, Litoral, Noroeste, Pampeana y Sur<sup>6</sup>. En la práctica Gas del Estado quedó privatizada en dos grandes subsistemas (norte y sur) altamente integrados.

De esta manera, el gobierno de Menem modificó radicalmente el esquema de producción, transporte y disposición de los hidrocarburos produciendo el retiro absoluto del Estado del sector petrolero y gasífero, como actor y regulador. Esto dio lugar a la conformación de una estructura de mercado fuertemente oligopolizada en cuanto a la propiedad del capital y al régimen de competencia<sup>7</sup>.

## **2. Las modificaciones en la estructura de mercado y propiedad del capital del sector hidrocarburífero en la Argentina en el período 2002-2011**

En la etapa previa a la desregulación petrolera, YPF estatal monopolizaba la producción, aunque una parte significativa de su producción era realizada por el sector privado bajo contratos de explotación<sup>8</sup>. A partir de la desregulación y privatización de YPF, la estructura del mercado no se modificó radicalmente, si bien se produjeron importantes fusiones y cambios de propiedad que derivaron en una creciente extranjerización de la oferta<sup>9</sup>.

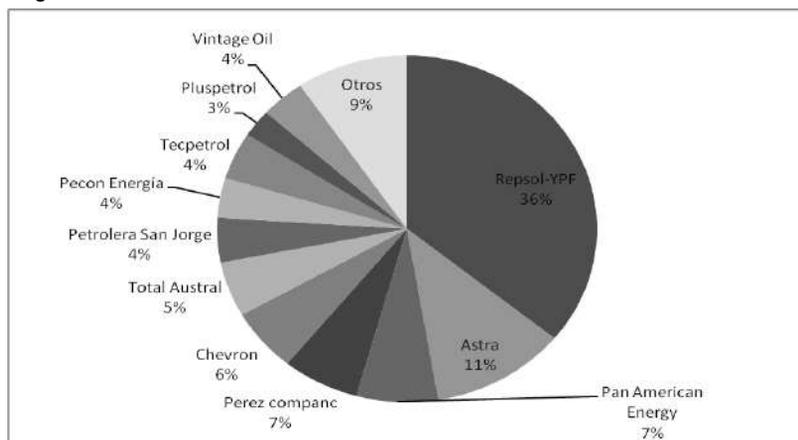
---

<sup>6</sup> Cada una de estas empresas recibieron una licencia por 35 años con opción a 10 más (Hidalgo, 2009).

<sup>7</sup> Cabe señalar, que Argentina fue uno de los únicos países que durante la ola privatizadora neoliberal de los noventa transfirió el control de los recursos energéticos no renovables a manos privadas. Incluso otros países latinoamericanos (por caso Brasil o México), que también realizaron numerosas privatizaciones en el área de los servicios públicos, conservaron bajo control estatal el abastecimiento energético y la renta petrolera.

<sup>8</sup> "...hacia 1990 YPF S.E. participaba con el 62,3% de la producción de crudo por administración directa mientras que el sector privado aportaba el 37,7% restante" (Kosulj, R., 2002:32).

<sup>9</sup> Entre las más importantes, además de la adquisición de la totalidad de las acciones de YPF S.A. y de Astra por parte de Repsol: la unión de British Petroleum-Amoco Argentina con Bidas en Pan American Energy; la de Chevron San Jorge S.A. por la cual Petrolera Argentina San Jorge pasó a propiedad del grupo Chevron-Texaco; La adquisición de la petrolera del grupo Perez Companc (controlante también de Pecom

**Gráfico N° 1.** Participación empresarial en la producción de petróleo en Argentina año 2000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

A partir del 2000 (una vez concluida la compra de las acciones de YPF S.A. por parte de Repsol), el mercado siguió teniendo a Repsol-YPF como actor dominante con un 36% de la extracción. Aunque si le sumamos la producción de Astra (adquirida por Repsol en 1996) y el porcentaje de la empresa en Pluspetrol Energy<sup>10</sup> su participación rondó el 50%. Muy por debajo, Perez Companc (7%), Pan American Energy (7%), Chevron (6%) y Total Austral (5%) encabezaron un segundo lote de empresas (**gráfico N° 1**).

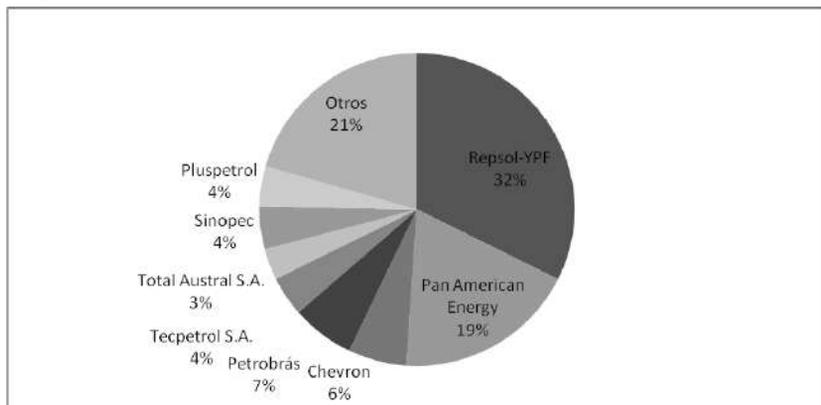
Once años más tarde, en 2011, Repsol-YPF y Pan American Energy explicaron más del 50 % del crudo extraído con un 32% y un 19% de participación respectivamente. Petrobrás (7%) y Chevron (6%) se ubicaron muy por detrás. Los demás operadores se repartieron el resto de la participación total en el mercado. Si bien Repsol-YPF ha ido cediendo terreno, sigue teniendo clara dominancia en la extracción de crudo. Por su parte, los principales actores distintos de Repsol-YPF crecieron desde la desregulación, aunque sin alterar radicalmente la estructura del mercado (**gráfico N° 2**).

Tal concentración económica en manos de Repsol-YPF implica una estructura de mercado oligopólica para la actividad de extracción que

Energía) por la compañía mixta brasileña Petrobrás (que luego se quedaría también con Petrolera Santa Fe de capitales estadounidenses).

<sup>10</sup> El 45% de las acciones de Pluspetrol pertenecen a Repsol-YPF.

**Gráfico N° 2.** Participación empresarial en la producción de petróleo en la Argentina año 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

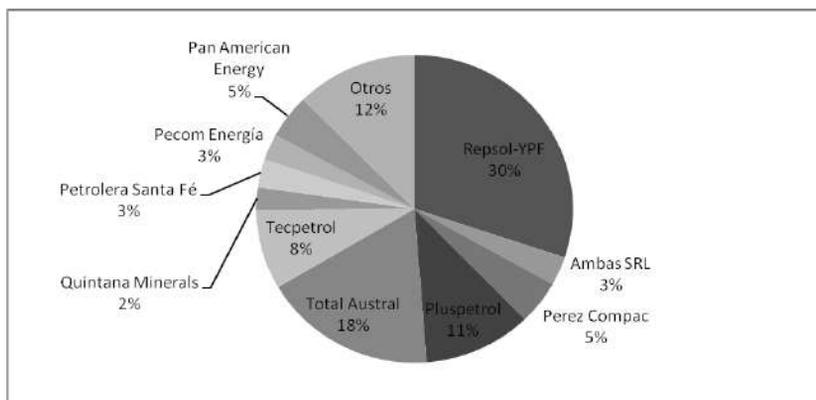
también se extiende a los segmentos de industrialización/comercialización y tiende a minimizar y en el límite suprimir la competencia vía precios. Es decir, que el poder monopólico asociado a la concesión de los pozos petrolíferos hace posible trasladar la dominancia hacia los mercados integrados verticalmente.

En este sentido, una de las transformaciones más importantes con respecto a la estructura del mercado petrolero (además de la extranjerización) se encuentra relacionada con los procesos de integración vertical consolidados por otras empresas además de Repsol-YPF<sup>11</sup>. Petróbras y recientemente la firma Oil Combustibles operan en todos los eslabones de la cadena y de concretarse el traspaso de los activos de Esso a Pan American Energy acordado a comienzos de 2011, esta última también se convertiría en una empresa integrada.

Al igual que en el caso del petróleo, la oferta de gas natural también se encontraba fuertemente concentrada por YPF S.E. antes de la desregulación del mercado. Luego de la desregulación, YPF S.A. siguió siendo la firma líder del sector, pero comenzó a ceder terreno en su participación en la oferta total.

En el año 2000, nos encontramos con una estructura de mercado mucho más fragmentada donde aumentaron su participación un número significativo de empresas. Repsol-YPF seguía siendo el actor domi-

<sup>11</sup> Cabe señalar, que YPF era la única empresa integrada verticalmente en la etapa previa a la privatización.

**Gráfico N° 3.** Participación empresarial en la producción de gas natural en la Argentina año 2000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

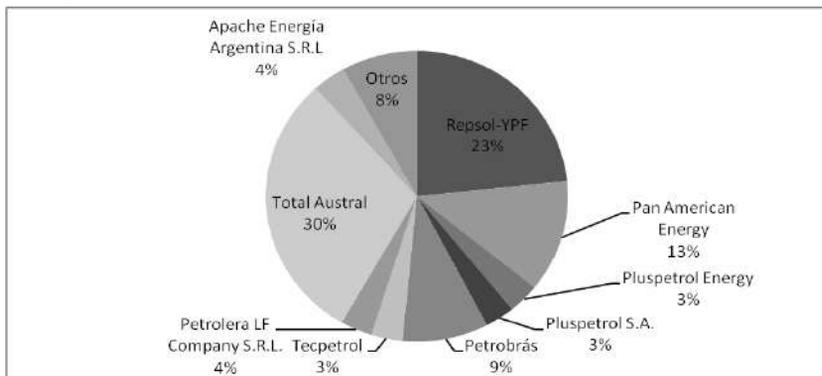
nante con aproximadamente el 30% de la extracción, pero la firma de origen francés Total Austral ya explicaba un 18% de la producción, seguida por Pluspetrol con un 11%. Por debajo se encuentra un tercer lote de empresas encabezado por Tecpetrol con un 8%. Se observa que la participación de las cuatro firmas con mayor extracción explica al 67% del total producido (**gráfico N° 3**).

Durante 2011, Total Austral y Repsol-YPF, los dos productores más importantes, superaron el 50 % de la extracción total con un 30% y un 23% de la participación respectivamente. Luego se ubicaron Pan American Energy con el 13% y Petrobrás con el 9%. Se trata de una estructura de mercado oligopólica en donde dos empresas (Total Austral y Repsol-YPF) comparten el liderazgo económico del sector y donde las cuatro firmas con mayor participación en la producción aportaron el 75 % de la oferta total en dicho período (**gráfico N° 4**).

Como respuesta estructural a los graves problemas vinculados al desempeño sectorial post-privatización vinculados a la concentración y extranjerización de la oferta, el gobierno de Néstor Kirchner creó una empresa mixta, Energía Sociedad Anónima (en adelante Enarsa<sup>12</sup>)—en noviembre de 2004. La empresa nació siendo titular de los permisos de exploración y explotación en todas las áreas marítimas no concesionadas, y está autorizada a realizar una multiplicidad de actividades vincu-

<sup>12</sup> Creada por la ley 25.943, donde el Estado nacional controla el 53% del capital social (acciones intransferibles), el 12% corresponde a las provincias y el 35% restante se cotiza en la Bolsa.

**Gráfico N° 4.** Participación empresarial en la producción de gas natural en la Argentina año 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

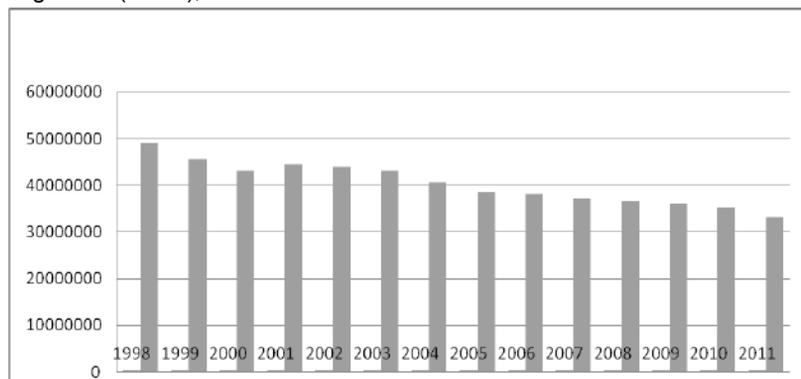
ladas a la energía, el objetivo proclamado fue el de transformarla en una firma “testigo” dentro del mercado. No obstante, como señaló correctamente Daniel Azpiazu (2008), sus actividades (contando con crecientes subsidios estatales) no implicaron cambios radicales en el desempeño sectorial.

Además con respecto a la extranjerización de la oferta, el gobierno argentino habría alentado la posibilidad de que capitales de origen nacional recuperen protagonismo en el sector energético. En esa dirección, cabe destacar: la compra de parte del paquete accionario de Repsol-YPF producida a fines de 2007 por parte del grupo local Petersen de la familia Eskenazi (15% con opción de compra sobre un 10 % más que luego ejecutó)<sup>13</sup>.

Esta hipotética estrategia del gobierno de renacionalizar la propiedad del capital en el sector ha sido cuestionada desde diversos sectores, que ponen en duda los supuestos beneficios para el “interés público” de este tipo de alianzas con fracciones del capital nacional en virtud de los

<sup>13</sup> En el mismo sentido, se enmarca, entre otros, la compra en 2008 de la refinería y planta fluvial ubicadas en la ciudad de San Lorenzo (Santa Fe) y de la red de comercialización de combustible de Petrobrás Energía por parte de Oil Combustibles S.A. una sociedad de capitales nacionales presidida por el empresario Cristóbal López. Por su parte, a fines de 2011 finalmente se canceló la operación por la cual Bidas Corporation, la petrolera propiedad de Carlos y Alejandro Bulgheroni (que desde marzo de 2010 pertenece en un 50 % a la petrolera estatal china Cnooc) iba a adquirir el 60 % restante de Pan American Energy (es propietaria del 40 %) a British Petroleum.

**Gráfico N° 5.** Evolución de la producción anual de petróleo crudo en la Argentina (en m<sup>3</sup>), 1998-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Energía de la Nación

comportamientos históricos oportunistas y predatorios de muchas de estas firmas y, fundamentalmente, la escasa capacidad de disciplinamiento que el Estado argentino ha tenido para lograr procesos de acumulación de capital por parte de empresas promovidas.

### 3. El comportamiento de la oferta y de la demanda de petróleo y gas natural

En relación con la evolución de la oferta de petróleo crudo, la privatización y el modelo de explotación asociado condujo a un fuerte aumento de la extracción. Sin embargo, desde 1998<sup>14</sup>, año en el que se registró un pico de casi 50 millones de m<sup>3</sup>, la producción de petróleo en la Argentina baja en forma ininterrumpida con una tendencia que pareciera continuar inexorablemente. En 2011 se extrajeron poco más de 32 millones de m<sup>3</sup> lo que implica una caída acumulada del 32% entre 1998 y 2011 (**gráfico N° 5** y **cuadro N° 1**).

Con respecto al gas natural, el pico de producción se registró en el año 2004 cuando la extracción superó los 52.000 millones de m<sup>3</sup>, paralelamente a comienzos del invierno de dicho año se suscitó en el país un fuerte debate en relación con la insuficiencia en la oferta de gas natural ante el incremento de la demanda, evidenciado a partir de 2002 con el inicio de la recuperación de la actividad económica. Desde entonces se

<sup>14</sup> Cabe señalar, que al año siguiente Repsol se hace cargo de YPF al quedarse con prácticamente la totalidad de las acciones. Es decir, la adquisición de YPF por parte de Repsol coincide con el comienzo del declive en la producción de crudo.

**Cuadro N° 1.** Evolución de la producción e importaciones de petróleo crudo en la Argentina, 1998-2011

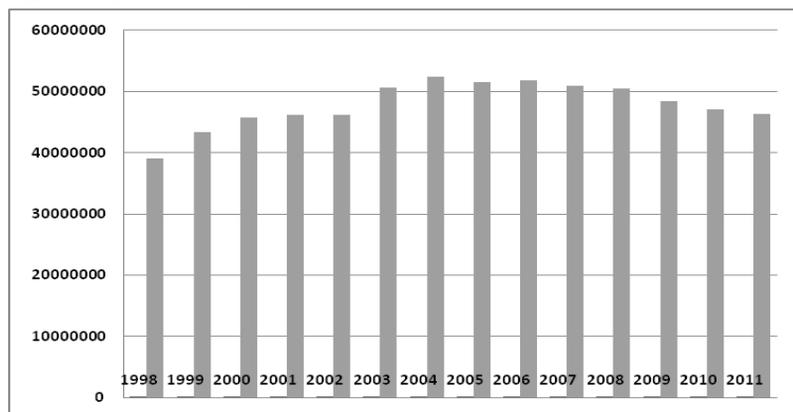
Año	Producción (m <sup>3</sup> )	Producción Crec. anual	Importaciones (m <sup>3</sup> )	Importaciones Crec. anual	Oferta total (m <sup>3</sup> )	% M/OT
1998	49.148.000		1.338.903		50.486.903	2,65%
1999	45.587.000	-7%	359.602	-73%	45.946.602	0,78%
2000	43.243.000	-5%	597.334	66%	43.840.334	1,36%
2001	44.578.000	3%	1.606.073	169%	46.184.073	3,48%
2002	43.953.000	-1%	609.412	-62%	44.562.412	1,37%
2003	43.125.143	-2%	284.979	-53%	43.410.122	0,66%
2004	40.639.054	-6%	590.309	107%	41.229.363	1,43%
2005	38.620.962	-5%	247.435	-58%	38.868.397	0,64%
2006	38.268.291	-1%	89.570	-64%	38.357.861	0,23%
2007	37.305.891	-3%	45.437	-49%	37.351.328	0,12%
2008	36.637.478	-2%	4.870	-89%	36.642.348	0,01%
2009	36.146.788	-1%	_____	-100%	36.146.788	_____
2010	35.345.123	-2%	_____	_____	35.345.123	_____
2011	33.217.899	-6%	_____	_____	33.217.899	_____
Prom. 1998-2001	45.639.000	-3%	975.478	54%	46.614.478	2,07%
Prom. 2002-2011	38.325.963	-3%	187.201	-37%	38.513.164	0,45%
Prom. 1998-2011	40.415.402	-3%	412.423	-19%	40.827.825	0,91%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

registró un paulatino declive en los volúmenes producidos, tendencia que pareciera no poder revertirse. De esta manera, la producción de gas natural declinó desde 2004, hasta ubicarse en 2011 en poco más de 46.000 millones de m<sup>3</sup>, con una caída del 12 % respecto de tan solo siete años atrás (**gráfico N° 6** y **cuadro N° 2**).

A partir de 2002, tras el abandono de la convertibilidad, Argentina experimentó un fuerte crecimiento económico expresado en una importante recomposición industrial y mejoras sociales que significaron un crecimiento del consumo interno de hidrocarburos. Por ello y dada la caída sostenida experimentada en la producción local, debió recurrirse a la provisión externa para completar el abastecimiento interno (específicamente en el caso del gasoil, fuel oil, gas licuado de petróleo, gas natural y desde 2009 nafta súper).

**Gráfico N° 6.** Evolución de la producción anual de gas natural en la Argentina (en miles m<sup>3</sup>), 1998-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Energía de la Nación

En cuanto a la evolución de las importaciones de crudo y gas natural, mientras que las compras externas de petróleo (que no alcanzaron en ningún momento volúmenes considerables- ver cuadro N° 1) prácticamente desaparecieron debido al elevado precio internacional del barril, las importaciones de gas natural se incrementaron sustancialmente en el período 2002-2011 (no obstante, todavía representan un porcentaje reducido sobre la oferta total, ver **cuadro N° 2**). Cabe agregar, que desde su creación en 2004, Enarsa se encargó de realizar las principales importaciones de los faltantes energéticos incurriendo en importantes erogaciones.

En cuanto a las exportaciones, la caída experimentada en la producción local de crudo redujo los saldos exportables (**cuadro N° 3**). A partir de 2002 las exportaciones de crudo también se vieron desalentadas por la introducción de retenciones que fueron incrementándose paulatinamente (el impacto económico de la aplicación de derechos de exportación será analizado más adelante). De esta manera, la caída en la producción se vio acompañada por una reducción de las cantidades exportadas motivada tanto por la reducción de la oferta como por el cobro de derechos de exportación por parte del gobierno nacional.

La caída experimentada en las exportaciones de crudo desde el 2002 significa un cambio de la política llevada a cabo en los años noventa. La disminución de las cantidades extraídas de petróleo en el período pos-convertibilidad tuvo como correlato el incremento del porcentaje destinado al abastecimiento interno en detrimento de las exportaciones

**Cuadro N° 2.** Evolución de la producción e importaciones de gas natural en la Argentina, 1998-2011

Año	Producción (miles m <sup>3</sup> )	Producción Crec. anual	Importaciones (miles m <sup>3</sup> )	Importaciones Crec. anual	Oferta total (miles de m <sup>3</sup> )	% M/OT
1998	38.998.034	—	1.752.181	—	40.750.215	4,30%
1999	43.313.252	11%	—	—	43.313.252	—
2000	45.766.036	6%	—	—	45.766.036	—
2001	46.216.081	1%	—	—	46.216.081	—
2002	46.245.119	0%	99.459	—	46.344.578	0,21%
2003	50.633.115	9%	85.243	-14%	50.718.358	0,17%
2004	52.349.267	3%	804.132	843%	53.153.399	1,51%
2005	51.566.791	-1%	1.610.502	100%	53.177.293	3,03%
2006	51.778.528	0%	1.428.456	-11%	53.206.984	2,68%
2007	51.006.115	-1%	1.238.553	-13%	52.244.668	2,37%
2008	50.509.164	-1%	558.434	-55%	51.067.598	1,09%
2009	48.417.101	-4%	1.232.081	121%	49.649.182	2,48%
2010	47.098.582	-3%	2.278.602	85%	48.843.284	4,67%
2011	46.312.773	-2%	3.537.170	55%	49.849.943	7,10%
Prom.1 998- 2001	43.573.351	6%	438.045	—	44.011.396	1,07%
Prom.2 002- 2011	49.591.656	0%	1.287.263	123%	50.825.529	2,53%
Prom.1 998- 2011	47.872.140	1%	1.044.630	79%	48.878.634	2,12%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

(cayeron en promedio un 11% año tras año) que elevaron en casi dos mil millones de m<sup>3</sup> el crudo orientado a satisfacer la demanda local en el período 2002-2011 con respecto a la etapa 1998-2001. Como se puede observar en el **cuadro N° 3**, el porcentaje del crudo producido que se dedicó al consumo interno paso del 63% en el período 1998-2001 al 81% en la etapa que va desde 2002 a 2011.

Asimismo, el declive de la producción local de gas natural evidenció a partir de 2004 fue acompañado por una significativa reducción de las exportaciones ante la imposibilidad de hacer frente a la creciente demanda doméstica que obligó además a importar cantidades crecien-

**Cuadro N° 3.** Evolución de las exportaciones y las ventas internas de petróleo en Argentina, 1998-2011

Año	Producción (m³)	Var. (%)	Exportaciones (m³)	Var. (%)	Ventas internas (m³)	Var. (%)	% Vtas int./Prod.
1998	49.148.000		19.184.800		29.963.200		61%
1999	45.587.000	-7%	15.611.408	-19%	29.975.592	0%	66%
2000	43.243.000	-5%	16.099.798	3%	27.143.202	-9%	63%
2001	44.578.000	3%	16.685.616	4%	27.892.384	3%	63%
2002	43.953.000	-1%	15.460.848	-7%	24.492.152	-12%	56%
2003	43.125.143	-2%	13.335.675	-14%	29.789.460	22%	69%
2004	40.639.054	-6%	10.237.032	-23%	30.402.022	2%	75%
2005	38.620.962	-5%	8.686.592	-15%	29.934.370	-2%	78%
2006	38.268.291	-1%	5.079.518	-42%	33.188.773	11%	87%
2007	37.305.891	-3%	3.301.173	-35%	34.004.718	2%	91%
2008	36.637.478	-2%	3.194.554	-3%	33.342.924	-2%	91%
2009	36.146.788	-1%	5.286.458	65%	30.860.330	-7%	85%
2010	35.345.123	-2%	5.266.839	0%	30.078.284	-3%	85%
2011	33.218.899	-6%	3.454.011	-34%	29.764.888	-1%	90%
Prom.1 9 9 8 - 2001	45.639.000	-3%	16.895.406	-4%	28.743.595	-2%	63%
Prom.2 0 0 2 - 2011	38.326.063	-3%	7.330.270	-11%	30.585.792	1%	81%
Prom.1 9 9 8 - 2011	40.415.474	-3%	10.063.166	-9%	30.059.450	0%	76%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

tes de gas natural desde Bolivia. Como puede verse en el **cuadro N° 4**, en el período 1998-2001, las exportaciones de gas natural se incrementaron a una tasa promedio del 47% anual<sup>15</sup>. Esta situación contrasta con lo sucedido en la etapa 2002-2011 en donde las exportaciones disminuyeron a una tasa del 25%, lo que refleja también un giro en la política pública del sector. Si bien, el promedio de las cantidades exportadas es similar para ambos períodos, el incremento de la producción

<sup>15</sup> Cabe señalar, que en los años noventa se construyeron diez gasoductos de exportación orientados fundamentalmente al mercado chileno y ninguno orientado al mercado interno.

**Cuadro N° 4.** Evolución de las exportaciones y ventas internas de gas natural en la Argentina, 1998-2011

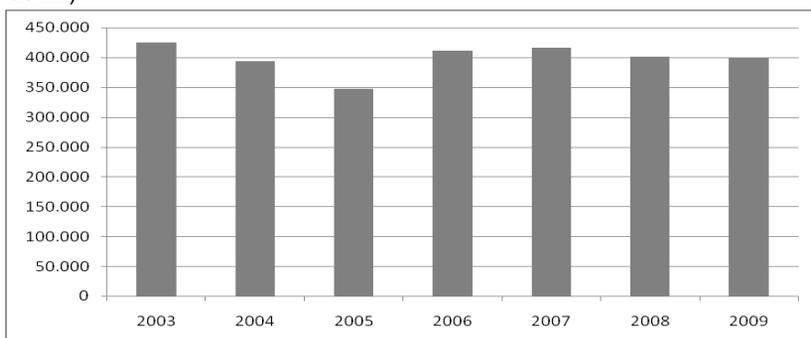
Año	Producción (miles m <sup>3</sup> )	Var. (%)	Exportaciones (miles m <sup>3</sup> )	Var. (%)	Ventas internas (miles de m <sup>3</sup> )	Var. (%)	% ventas int./ Prod.
1998	38.998.034		1.985.047		37.012.987		95%
1999	43.313.252	11%	3.385.873	71%	39.927.379	8%	92%
2000	45.766.036	6%	4.646.921	37%	41.119.115	3%	90%
2001	46.216.081	1%	6.180.275	33%	40.035.806	-3%	87%
2002	46.245.119	0%	5.846.336	-5%	40.398.783	1%	87%
2003	50.633.115	9%	6.460.531	11%	44.172.584	9%	87%
2004	52.349.267	3%	7.348.143	14%	45.001.124	2%	86%
2005	51.566.791	-1%	6.600.100	-10%	44.966.691	0%	87%
2006	51.778.528	0%	3.067.470	-54%	48.711.058	8%	94%
2007	51.006.115	-1%	1.245.025	-59%	49.761.090	2%	98%
2008	50.509.164	-1%	697.935	-44%	49.811.229	0%	99%
2009	48.417.101	-4%	782.125	12%	47.634.976	-4%	98%
2010	47.098.582	-3%	401.183	-49%	46.697.399	-2%	99%
2011	46.312.773	-2%	152.820	-62%	46.159.953	-1%	99%
Prom. 1998- 2001	43.573.351	6%	4.049.529	47%	39.523.822	3%	91%
Prom. 2002- 2010	49.591.656	0%	3.260.167	-25%	46.331.489	2%	94%
Prom. 1998- 2011	47.872.140	1%	3.485.699	-8%	44.386.441	2%	93%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación

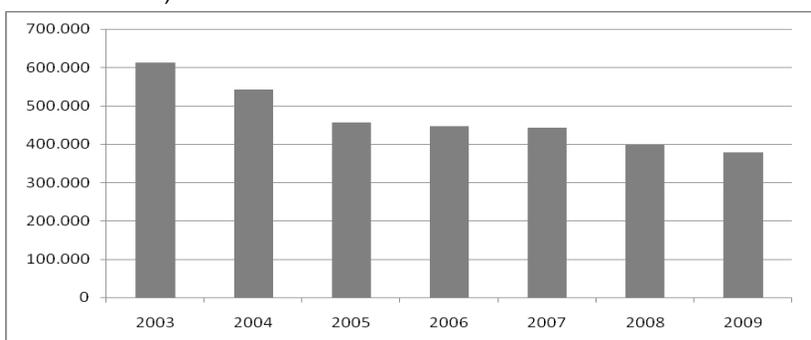
total de gas en la etapa posconvertibilidad (pese a la caída experimentada desde el pico registrado en 2004) elevó la cantidad de dicho recurso destinado a abastecer el consumo doméstico.

Finalmente, cabe señalar, que en las últimas décadas no hubo descubrimientos importantes de reservas de hidrocarburos en la Argentina<sup>16</sup>. Este no es un dato menor ya que demuestra que las grietas estructura-

<sup>16</sup> No se incluyen en este trabajo los anuncios sobre nuevos yacimientos de petróleo y gas natural no convencional hechos por las empresas y el gobierno en el año 2010 y 2011 debido a que aún se desconoce su verdadera magnitud, así como sus posibilidades reales de aprovechamiento económico.

**Gráfico N° 7.** Evolución de las reservas de petróleo en la Argentina (en miles de m<sup>3</sup>)

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación (los datos sobre reservas se encuentran actualizados al 31/12/2009).

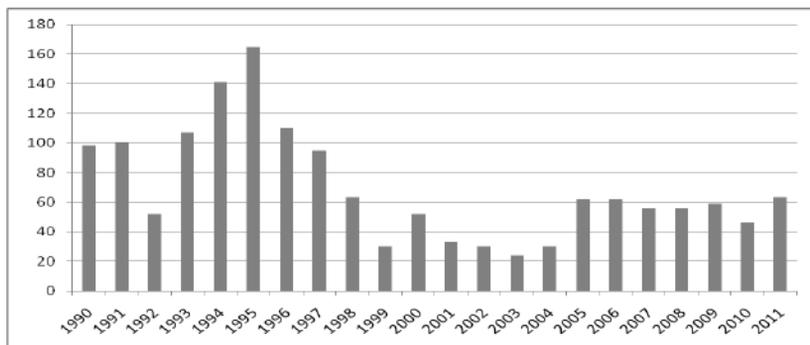
**Gráfico N° 8.** Evolución de las reservas de gas natural en la Argentina (en millones de m<sup>3</sup>)

Fuente: Elaboración propia sobre datos provenientes de la Secretaría de Energía de la Nación (los datos sobre reservas se encuentran actualizados al 31/12/2009).

les que presenta hoy la actividad se remontan a mediados de la década del noventa, cuando la producción de crudo estaba en alza y no precisamente por nuevas inversiones en exploración sino más bien por la optimización de la producción de los pozos ya existentes<sup>17</sup>. Tras la salida de la convertibilidad, frente a un panorama de constante aumento en la demanda, las reservas comprobadas de petróleo y gas natural continuaron disminuyendo (**gráfico N° 7 y N° 8**).

<sup>17</sup> No debe perderse de vista que fue la utilización de tecnología más avanzada y la mejora en el factor de recuperación lo que permitió incrementar sustancialmente la producción entre los años 1993 y 1998.

**Gráfico N° 9.** Evolución de la cantidad de pozos de exploración terminados en la Argentina (petróleo y gas) 1990-2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Energía de la Nación y del Instituto Argentino de la Energía General Mosconi (IAE).

El dato relevante es que las reservas de gas, así como las de petróleo, no comenzaron a disminuir en la última década sino en los años noventa, en coincidencia con la privatización de YPF, que impulsó en la etapa anterior las exploraciones de riesgo<sup>18</sup>. La explicación de la disminución de las reservas debe entonces ser buscada a través del análisis de las actividades de exploración. En la década del ochenta, se habían incorporado unos 1.026 nuevos pozos de exploración. Durante los años noventa la cantidad de pozos terminados llegó a 961. Por último, en el período posconvertibilidad (2002-2011) sólo se activaron un total de 488 pozos exploratorios (**gráfico N° 9**).

Como puede apreciarse, la exploración de hidrocarburos en el país, y en consecuencia la incorporación de reservas, han disminuido notablemente durante los últimos años. La cantidad de perforaciones alcanza un valor máximo en el año 1995, para luego disminuir casi constantemente hasta 2004. Es decir, los descensos en los niveles de inversión comenzaron en 1996 y se intensificaron a partir de 1999, estabilizándose desde 2005 en valores muy inferiores a los observados hasta mediados de los años noventa (**gráfico N° 9**). Se concluye que las reservas comprobadas han disminuido en gran parte como resultado de la baja en las actividades de exploración, cuyo aporte a las reservas no ha logrado estar a la par del incremento en la producción.

<sup>18</sup> "En 1989 Argentina contaba con casi 34 años de reservas comprobadas de gas natural y casi 15 años de reservas comprobadas de petróleo" (Bernal, F.; De Cicco, R. y Freda, F., 2008). En la actualidad el horizonte de reservas alcanza los 7 años para el caso del gas natural y los 9 años aproximadamente para el petróleo (Basualdo, E.; González, M. y Fernández, A., 2012).

### **3.1 La política pública destinada a incrementar la producción de hidrocarburos y derivados en el período 2002-2011**

Entre las medidas adoptadas por el gobierno para fomentar la producción de hidrocarburos y derivados (además de la creación de Enarsa) se destaca la promoción fiscal para la exploración hidrocarburífera (ley N° 26.154 de octubre de 2006). En este sentido, a comienzos de 2008, ya durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se lanzó el Programa Gas Plus (PGP) que implicó el reconocimiento de mayores precios para la producción adicional de gas natural que se comercializa directamente entre los productores y grandes usuarios. Más tarde, en noviembre de 2008, el gobierno puso en marcha el Programa Petróleo Plus (PPP) con el doble objetivo de incrementar la producción y las reservas de crudo. El PPP es un sistema de incentivos y devolución de impuestos para que las petroleras concreten nuevas inversiones destinadas a elevar los niveles de producción de crudo. Y el Programa Refinación Plus (PRP) que con el objeto de incrementar la producción de combustibles otorga certificados de crédito fiscal aplicables al pago de derechos de exportación<sup>19</sup>.

Con respecto a los combustibles líquidos, las dificultades en el abastecimiento del mercado interno a partir del año 2009 que derivaron en la necesidad de importar naftas (desde 2003 ya se importaba gasoil) puso al descubierto la necesidad de avanzar sin más dilaciones en una política nacional de refinación. El problema estructural es que no existe capacidad extra disponible para refinación debido a la ausencia de inversiones en ampliación de dicha capacidad (es decir, de producción de naftas) en, al menos, los últimos 20 años. Las escasas inversiones en refinación anunciadas a lo largo de estas dos décadas se refieren, en todos los casos, a reformas para mejoramiento de calidad de productos (menos azufre, mayor octanaje, etc., muchas veces pensadas en función de la posibilidad de exportación antes que de colocaciones en el mercado interno). Asimismo, esto responde a una estrategia de diferenciación del producto por parte de las empresas, que les permite obtener mayores ganancias, pero no resuelve el problema de fondo.

Por su parte, la explicación a la caída sostenida en la extracción de crudo y gas natural, pese a los intentos del gobierno para fomentar la actividad exploratoria (Programas Plus), debe buscarse en el carácter transnacional de la operatoria de la mayoría de las petroleras que actúan en el país. De esta manera, al decidir el destino de sus inversiones,

<sup>19</sup> Los Programas Petróleo Plus y Refino Plus fueron suspendidos en enero de 2012 por el gobierno de Cristina Kirchner por no cumplir con las expectativas de nuevas inversiones por parte de las empresas.

las petroleras internacionales prefieren invertir en países donde la tasa de rentabilidad sea más elevada, puesto que la rentabilidad que verdaderamente importa es la relativa, no la absoluta. Es decir, las compañías contraponen la tasa de ganancia de extraer petróleo en Argentina con la de extraer crudo fuera del país. Dados los actuales precios internacionales, las diferencias geográficas y el nivel de retenciones locales, el costo de invertir en la Argentina es más alto que en otros países (Bolivia, Ecuador, golfo de México, Libia, Argelia, etc) y no seduce a las petroleras internacionales.

En este contexto, adquieren suma relevancia el Tratado de Seguridad Energética firmado con Venezuela a mediados de 2007, que aseguraría a la Argentina elevar la disponibilidad de combustible y gas licuado de petróleo a importar por Enarsa a precios sensiblemente más bajos que los internacionales y los acuerdos estratégicos con Bolivia para el abastecimiento de gas natural.

#### **4. El comportamiento de los precios del petróleo y el gas natural y las políticas orientadas a su regulación**

En los últimos años, la tendencia al alza del precio del crudo estuvo dada por un aumento de las cantidades demandadas, movilizadas a su vez, por un sostenido crecimiento del consumo a escala global y a los movimientos de capitales especulativos. En este sentido, el panorama del mercado internacional de hidrocarburos indica que los precios del petróleo y del gas natural pueden ser crecientes en el largo plazo si se supera la crisis internacional vigente.

En Argentina, la reforma petrolera implementada en la década de los noventa se fundaba, además del retiro del Estado de su rol empresario y rector del sector, en lograr la confluencia de los precios locales con los internacionales, sin embargo este alineamiento de precios no fue tal, puesto que durante toda la década los precios domésticos estuvieron por encima de los precios internacionales (Forcinito y Nahón, 2005).

La sanción de la ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario (25.561), a comienzos de 2002, durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, introdujo retenciones a las exportaciones de crudo (20 %) y combustibles líquidos (5 %) y pesificó tanto el precio del gas “en boca de pozo” (segmento desregulado), como las tarifas de transporte y distribución (segmento regulado), lo que provocó una reducción de los ingresos empresarios en dólares.

Luego, durante la presidencia de Néstor Kirchner, en mayo de 2004 las retenciones a las ventas de petróleo crudo se incrementaron en un 5 %. Y en julio de ese mismo año, pasaron a ser móviles, en relación

**Tabla N° 1.** Niveles porcentuales de las retenciones a las exportaciones de petróleo establecidos por la resolución 532 de la Secretaría de Energía de la Nación (4/8/2004)

Rango de precio WTI US\$/barril	Alícuota adicional al 25 %
32,01 a 34,99	3%
35,00 a 36,99	6%
37,00 a 38,99	9%
39,00 a 40,99	12%
41,00 a 42,99	15%
43,00 a 44,99	18%
45,00 y más	20%

Fuente: Secretaría de Energía de la Nación

con la evolución del precio internacional del crudo (en un contexto de precio récord a nivel internacional), lo que significó un incremento importante de la renta hidrocarburífera captada por el fisco<sup>20</sup>. Se estableció un porcentaje de 25 puntos si el precio internacional del barril (WTI) se ubicaba por debajo de los 32 dólares, más la aplicación de una escala ascendente de hasta 20 %, si dicho precio internacional se ubicaba entre 32 y 45 dólares (**tabla N°1**). Es decir, que si el precio WTI era de 45 dólares o más la alícuota de exportación tributada debía ser del 45 %.

Además, se incorporó a las exportaciones de gas natural el sistema de retenciones fijándose una alícuota del 20 % en detrimento de las ganancias extraordinarias de su muy concentrada oferta externa (más del 40 % correspondía a Repsol-YPF)<sup>21</sup>. Adicionalmente y de manera creciente se impusieron diversas restricciones cuantitativas a las exportaciones de gas natural, de forma de garantizar la atención de la demanda interna. Cabe señalar que en agosto de 2005, ante el reclamo y la presión empresaria, el gobierno de Kirchner liberalizó y dolarizó nuevamente el precio del gas “en boca de pozo”<sup>22</sup>. Más tarde, en julio de 2006, las retenciones a las exportaciones de gas natural se elevaron al 45 %.

<sup>20</sup> No obstante lo cual, el oligopolio petrolero siguió concentrando exorbitantes ganancias, en virtud de los devaluados costos domésticos y los altos precios internacionales (Azpiazu, D., 2005:70).

<sup>21</sup> Cabe resaltar, que al implementar el esquema de retenciones a las exportaciones de hidrocarburos, “la administración Duhalde había excluido a las exportaciones de gas natural, el hidrocarburo de mayor dinamismo exportador en los años previos” (Azpiazu, D., 2005:71).

<sup>22</sup> Asimismo, se les permitió a las distribuidoras de gas trasladar a sus usuarios (con excepción de los residenciales) esos mayores costos. También se les reconoció el res-

**Cuadro N° 5.** Variación de las alícuotas de referencia por retenciones a las exportaciones de hidrocarburos desde su implementación en 2002 (crudo, naftas y gas)

Período (2002- 2010)	Norma	Alícuota		
		Crudo	Naftas	Gas Natural
13/2/2002	Decreto 310	20%	5 %	
11/5/2004	Resolución 337	25 %		
26/5/2004	Decreto 645			20 %
4/8/2004	Resolución 532	*45 % si el Precio WTI es = o < a 32 US\$. **45 % + máx. 20 % según tabla N° 1 si el Precio WTI es > 32 US\$		
14/7/2006	Resolución 534			45 %
15/11/2007	Resolución 394	*No hay retenciones establecidas y se fija un plazo de 90 días hábiles para determinar el porcentaje a aplicar si el Precio WTI es < a 45 US\$. **45 % si el Precio WTI se ubica entre 45 y 60,89 US\$. ***Se calcula con la siguiente fórmula: $d = \frac{Pi - VC}{VC} \times 100$ si el Precio WTI es = o > a 60,9 US\$ Donde: d: Derecho de Exportación Pi: Precio Internacional VC: Valor de Corte (crudo: 42 US\$; Naftas: 78 US\$).		
10/3/2008	Resolución 127			100 %

Fuente: Secretaría de Energía de la Nación

pectivo impacto en su estructura de costos a los generadores de energía eléctrica, afectados por el encarecimiento de sus insumos energéticos: básicamente gas natural y fuel oil (Azpiazu, D., 2005:69).

Posteriormente, en noviembre de 2007, el gobierno de Néstor Kirchner introdujo un nuevo esquema de retenciones para la exportación de petróleo y derivados. Con la implementación del nuevo esquema aún vigente, las exportaciones de petróleo crudo y derivados (entre ellos las naftas) tributan 45 % si el precio internacional del barril (WTI) se ubica entre 45 y 60,89 dólares. Pero, en el caso de que el precio supere los 60,89 dólares, como sucede actualmente, las alícuotas sobre las exportaciones surgen de un cálculo que contempla el precio internacional del producto y el valor de corte fijado por el Gobierno (**cuadro N° 5**). Las subas de retenciones más pronunciadas recayeron así sobre las naftas y el combustible de aviación que estaban gravadas con un 5 % y pasaron a tener casi la misma retención que el crudo.

Finalmente, en marzo de 2008, dada la diferencia existente entre los precios de importación y exportación del gas natural, se estableció que “se aplique como base de valoración de las exportaciones de gas natural el precio más alto establecido para esa mercadería en los contratos de importación a la Argentina aplicables en cada momento”. Además, la misma resolución fijó una retención del 100 % para las exportaciones de gas natural, lo que implica que el derecho de exportación se iguala al costo de importación del gas que realiza Argentina.

El alza del impuesto a las exportaciones de petróleo y derivados apuntó a divorciar los precios del mercado interno de los que rigen en el mercado internacional intentando evitar presiones inflacionarias. Además, la suba de las retenciones generó un importante incremento en los ingresos fiscales. Debe tenerse en cuenta, que limitar directamente o prohibir las ventas de crudo al exterior sería una medida que cambiaría los contratos de concesión firmados entre 1992 y 1993, los que aseguran la libre disponibilidad de los hidrocarburos para el concesionario modificando asimismo los Tratados Bilaterales de Protección de las Inversiones (TBI)<sup>23</sup>. Así, este mecanismo, el de las retenciones, fue un modo indirecto de limitar las exportaciones sin establecer cupos, que resultó eficaz.

Esta política en relación con el precio de las exportaciones se combinó con una política de acuerdos de precios a nivel interno entre el gobierno y los formadores de precios (las empresas líderes integradas verticalmente). En este sentido, el gobierno ha promovido informalmen-

<sup>23</sup> Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras (TBI). Argentina firmó y ratificó 56 tratados de protección de inversiones y se convirtió así en el país americano en suscribir más acuerdos de esa naturaleza. Los TBI fueron firmados a principios del gobierno de Menem y renovados sin modificaciones durante las administraciones Duhalde y Néstor Kirchner post caída del régimen de convertibilidad.

te una política de acuerdo de precios con las empresas líderes que se fue modificando con el tiempo y que operó complementariamente a la política de retenciones. Si bien, ambas medidas resultaron relativamente eficaces para reducir las cantidades exportadas y mantener los precios bajo control no lograron incentivar el proceso de inversión para aumentar la exploración ni la capacidad de refinación por parte de las empresas.

Con respecto a los combustibles líquidos, en los últimos años la demanda ha venido creciendo, al igual que los precios. Las petroleras integradas han esgrimido diversos justificativos, como el aumento del precio de insumos que se pagan en dólares así como los niveles internos de inflación. En la actualidad, los precios muestran grandes diferencias entre los de la ciudad de Buenos Aires (los más bajos) y las otras grandes ciudades en el interior del país. Este diferencial de precios entre Capital Federal e interior no parece justificable en función de los costos de transporte. Es decir, que existiría una discriminación de precios haciendo uso, el mayor poder monopólico, en zonas con menor densidad de población y menos presión competitiva.

En suma, la política de precios finales que ha venido manteniendo el Estado nacional a partir del abandono del régimen de convertibilidad en 2002 determinó que el precio que los consumidores abonan por los combustibles estuviera notoriamente disociado y por debajo del promedio del precio internacional, invirtiendo la tendencia que predominó en los años noventa, cuando el precio interno era superior al internacional (ver Forcinito y Nahon, 2005). Por caso, los consumidores argentinos pagan menos que el promedio externo (en dólares) por litro de nafta aunque la diferencia se ha ido reduciendo en los últimos años.

Como contrapartida de la política de precios en lo relativo a la comercialización de combustibles líquidos, se observa que la tasa de ganancia (utilidades/ventas) de las petroleras que operan únicamente en el segmento de la refinación y comercialización (fundamentalmente Shell y Esso), resultó notoriamente inferior a la obtenida por aquellas petroleras dedicadas a la “exploración y extracción” e incluso a la obtenida por las doscientas grandes empresas (GE) que componen la cúpula empresarial local. Por su parte, aquellas empresas integradas verticalmente (fundamentalmente Repsol-YPF y Petrobrás) consiguieron suplir los acotados márgenes de rentabilidad del segmento de la refinación-comercialización mediante las utilidades extraordinarias obtenidas en el segmento de la exploración-extracción (**cuadro N° 6**).

Cabe señalar, que un panorama similar se observa al analizar las utilidades obtenidas por las empresas en los años noventa. Durante la vigencia de la convertibilidad aquellas firmas integradas o aquellas cuya

**Cuadro N° 6.** Evolución de la tasa de ganancia (utilidades/ventas) de las 200 GE y Petroleras en la Argentina- Período 2002-2008

Año	200 principales empresas argentinas (por nivel de facturación)	Petroleras integradas (Repsol-YPF y Petrobrás) y extractoras	Petroleras no integradas (Esso y Shell)
2002	————	————	————
2003	9,48 %	23,84 %	3,00 %
2004	7,07 %	25,04 %	-2,48 %
2005	9,36 %	15,93 %	8,16 %
2006	9,92 %	21,27 %	-1,59 %
2007	8,10 %	14,69 %	4,37 %
2008	5,37 %	11,22 %	2,12 %
Prom.	8.22 %	18.66 %	2.26 %

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de ENGE

\*Nota: el año 2002 no fue tenido en cuenta por tratarse de un año atípico.

actividad principal es la extracción de crudo obtuvieron ganancias extraordinarias, es decir, mayores al promedio obtenido por la cúpula empresarial local y muy superiores a las petroleras que operan únicamente en el segmento de la refinación-comercialización (**cuadro N° 7**).

Esta rentabilidad extraordinaria apropiada fundamentalmente por las petroleras integradas y las firmas que operan en el segmento de “exploración y extracción” que emerge como consecuencia de la radical transformación del mercado petrolero y su re-regulación promercado, puesta en marcha a inicios de los años noventa, no parece haber sido condición suficiente para impulsar la inversión en exploración, ni para aumentar la capacidad de refinación que necesita el mercado argentino en la actual etapa de crecimiento económico. Lo cual pone en evidencia los límites que plantea al Estado el modelo económico sectorial heredado del neoliberalismo.

En síntesis, a pesar del relativo éxito del gobierno en corregir el sesgo exportador y mantener los precios internos relativamente bajos mediante los acuerdos informales y el sistema de retenciones, las grandes ganadoras en el período posconvertibilidad parecerían ser las petroleras integradas y aquellas firmas dedicadas a la extracción de hidrocarburos, puesto que han incrementado su tasa de ganancia con respecto a la década anterior manteniéndose muy por encima de las obtenidas por el conjunto de las doscientas GE y de aquellas petroleras no integradas.

**Cuadro N° 7.** Evolución de la tasa de ganancia (utilidades/ventas) de las 200 GE y Petroleras en la Argentina- Período 1991-2001

Año	200 principales empresas argentinas (por nivel de facturación)	Petroleras integradas (Repsol-YPF y Petrobrás) y extractoras	Petroleras no integradas (Esso y Shell)
1991	2,04 %	6,49 %	-3,21 %
1992	-0,42 %	7,88 %	4,79 %
1993	4,51 %	17,58 %	3,96 %
1994	5,62 %	14,28 %	7,55 %
1995	5,81 %	16,88 %	5,08 %
1996	4,47 %	17,36 %	0,60 %
1997	0,02 %	15,06 %	2,60 %
1998	3,49 %	10,05 %	4,05 %
1999	2,00 %	10,57 %	-0,14 %
2000	1,97 %	15,40 %	-8,20 %
2001	0,42 %	11,12 %	-4,97 %
Prom.	2,72 %	12,97 %	1,10 %

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de ENGE

## Conclusiones

Con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner en 2003 el Estado retomó un rol más importante en el sector hidrocarburos, fundamentalmente a través de la manipulación del esquema de retenciones a las exportaciones de crudo y derivados (introducido por el gobierno de transición de Duhalde en 2002) a los que sumó también el gas natural y biocombustibles. Las retenciones son uno de los ejes centrales de la política energética llevada adelante por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en el período 2003-2011 y su progresivo incremento (cuyo nivel se elevó sustantivamente en 2007 sobre todo para las naftas y en 2008 en el caso del gas natural) tuvo el triple objetivo de desacoplar los precios internos de los internacionales, apropiar una mayor porción de la renta petrolera y gasífera para el Estado y desalentar las exportaciones. Dicha política se complementó con los acuerdos de precios internos.

No obstante los esfuerzos del gobierno por promover las inversiones en la extracción de crudo y gas natural y en la producción de derivados, mediante incentivos fiscales, la extracción de petróleo y gas siguió disminuyendo año tras año. Tampoco se registró una ampliación en la capacidad de refinación, es decir, en la producción de combustibles. Si la economía argentina continua creciendo (como indican la mayor parte de los pronósticos económicos para el 2012) la falta de combustible amenaza con convertirse en un freno para el funcionamiento del conjunto de la economía. Asimismo, de no revertirse esta situación en plazos acotados, la seguridad energética del país se encontrará seriamente amenazada.

Cabe destacar también, la creación de una empresa mixta con participación mayoritaria del Estado nacional. Si bien Enarsa no ha intervenido en el mercado energético como agente regulador de precios y de condiciones de la actividad, ni tampoco ha recuperado yacimientos con contratos viciados de ilegalidad y faltos de inversión, ha comenzado su accionar otorgando concesiones en áreas marítimas y asociándose en emprendimientos productivos tanto con empresas privadas como con otras firmas estatales.

Si bien, los consumidores se vieron beneficiados al pagar por los combustibles líquidos precios menores que los internacionales. Como correlato Enarsa, con crecientes subsidios estatales, debió incurrir en importantes erogaciones para cubrir los faltantes de energía producidos, tanto por el aumento de la demanda, como por la falta de inversiones de las empresas en exploración y en la ampliación de la capacidad de refinación.

Por su parte, las petroleras integradas y aquellas dedicadas a la extracción parecen ser las más favorecidas en la etapa posconvertibilidad, puesto que no solo presentan ganancias superiores al promedio de las doscientas GE que actúan en el país, sino que en dicho período han conseguido incrementar sus utilidades en relación a la década pasada. De esta manera, la falta de inversiones en exploración pese a los abultados márgenes de ganancias parecería responder al carácter trasnacional de la operatoria de la mayoría de las compañías. Por su parte, las petroleras no integradas que operan en el segmento "refinación-comercialización" muestran una tasa de ganancia muy acotada e inferior a la obtenida por la cúpula empresaria.

En síntesis, si bien la política de retenciones altas (combinada con acuerdos transitorios de precios), ha sido exitosa para divorciar los precios domésticos de los internacionales, desalentar las exportaciones y captar parte de la renta petrolera, la estrategia del gobierno en el período 2003-2011 no pudo revertir los desajustes estructurales heredados de las reformas de los noventa que devinieron en una caída incipiente

de la producción y de las reservas, tanto de petróleo como de gas natural. La creación de Enarsa no ha significado cambios significativos en el funcionamiento del sector. Los incentivos fiscales no fueron suficientes para empujar a las empresas a invertir y el ingreso de empresarios locales como socios en algunas de las empresas petroleras más importantes tampoco ha revertido la situación de subinversión en el sector.

Si bien los acuerdos de complementación e intercambio energéticos firmados con Venezuela (combustibles y gas licuado) y Bolivia (gas natural) son una iniciativa estratégica de gran importancia para suplir los faltantes de energía, producto tanto de la baja performance de la producción local, como del aumento de la demanda interna, es necesario que la Argentina adopte una estrategia de largo alcance orientada a asegurar su abastecimiento, así como también, modificar la matriz energética (hidrocarburo dependiente) a favor del uso de energías renovables y sustentables social y ecológicamente.

En el mediano plazo, si la producción y las reservas siguen cayendo año tras año, el país puede convertirse en un importador neto de hidrocarburos. Las consecuencias para la economía nacional y el nivel de vida en general de la población son muy negativas porque aumenta el grado de vulnerabilidad externa en relación con un insumo de uso difundido clave. Por todo esto, resulta imprescindible recuperar el control social sobre estos recursos naturales no renovables (petróleo y gas), puesto que su utilización y administración son de interés público estratégico (visión mantenida por todos los países desarrollados) y abandonar definitivamente el carácter mercantil asignado a los hidrocarburos a partir de 1989.

En este sentido, la recuperación del control de YPF por parte del Estado argentino en abril de 2012, a partir de la decisión tomada por el gobierno de Cristina Fernández de expropiar el 51% de las acciones que se encontraban en poder de Repsol, es una iniciativa trascendental para intentar revertir el actual escenario de escases que amenaza seriamente el crecimiento económico experimentado en los últimos diez años.

Con el control de YPF el estado recupera una herramienta fundamental para regir un sector que había quedado a merced de las decisiones de empresas privadas en su gran mayoría transnacionales. Se trata de una cuestión pendiente de gran importancia dada la precariedad de los instrumentos utilizados en el período bajo análisis que poseían carácter coyuntural. La renacionalización de parte del paquete accionario de YPF cierra un ciclo nefasto para la soberanía energética argentina abriendo un nuevo capítulo en la historia petrolera nacional en la que no deben volver a cometerse los "errores" del pasado.

---

## Bibliografía

- Azpiazu, D. (2005): *Las privatizadas: ayer, hoy y mañana*. (Tomo II), Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2008): "Estado y sociedad. El caso de los servicios públicos privatizados en los años noventa", FLACSO, Sede Argentina, Buenos Aires.
- Basualdo, E.; González, M. y Fernández, A. (2012): "Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina", *Revista Apuntes para el cambio*, N° 2, Buenos Aires, marzo/abril.
- Bernal, F.; De Cicco, R. y Freda, F. (2008): *Cien años de petróleo argentino. Descubrimiento, saqueo y perspectivas*, Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Cervo, A. (2001): "La privatización de YPF y sus consecuencias". *Tiempos Patagónicos*, Revista del Programa de Investigación Geográfico Político Patagónico, Año III, N° 7.
- Forcinito, K., y Nahón C. (2005): "La fabula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos?. El caso de la Argentina 1990-2005, Documento del Grupo de Investigaciones Económicas del Observatorio Argentino de la New School University. (mimeo). Buenos Aires.
- Hidalgo, E. (2009): "Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina", **Realidad Económica**, N° 241, Buenos Aires.
- Kozulj, R. (2002): "Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles", CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Documento 46, Santiago de Chile.
- Kozull, R. y Bravo, V. (1993): *La política de desregulación petrolera argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Kozulj, R. y Pistonesi, H. (2004): "Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina", Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Mansilla, D. (2007): *Hidrocarburos y política energética*, Ediciones del CCC, Buenos Aires

# Soberanía\* fiscal, monetaria y cambiaria

*Horacio Rovelli\*\**

**El Estado es la organización civil de una sociedad, es la formalización de una autoridad permanente y pública que debe velar por el interés general. Dos de las principales características que definen un Estado Nacional son: si cuenta con su propio ejército y si cuenta con su propia moneda, esta última va a ser el nexo en el circuito productivo (producción, distribución, comercio y consumo) dentro de ese Estado y la que relaciona los precios de todos los factores, bienes y servicios con el resto del mundo.**

---

\* Soberanía, derecho que tiene un Estado para ejercer sus poderes

\*\* Economista. Docente universitario UBA. Asesor Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación. Autor del libro *Política económica con aplicación en la economía argentina de principios del siglo XXI*, Ed. Cátedra Política Económica de la Carrera de Ciencia Política.

*“...una economía monetaria es, ante todo, aquella en que los cambios de opinión respecto al futuro son capaces de influir en el volumen de ocupación...” - Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero John Maynard Keynes (Prefacio 13/12/1935).*

La dictadura cívico-militar que impuso a sangre y fuego un nuevo modelo económico, se instrumentó mediante tres medidas principales: a) reducción generalizada de los aranceles; b) tablita cambiaria que atrasó el valor del peso; y c) creación de dinero sólo por el ingreso de divisas del exterior (monetización de la balanza de pagos). Con esas tres medidas desprotegeron nuestra industria y nuestra producción en general, el resultado fue el cierre de fábricas, una fuerte desocupación, y haber dejado la economía dependiendo de los factores del exterior, con la inflación que rondaba el 170% de promedio anual. Así, la dictadura benefició con exclusividad al sector financiero y al campo. Al primero liberando las tasas de interés, y al segundo, al no revaluar la tierra que sistemáticamente fue reduciendo su valor fiscal erosionada por la inflación (con lo que pagaron cada vez menos impuestos).

La Argentina se endeudó severamente en la dictadura para financiar el creciente déficit comercial. Esa deuda es legitimada por el gobierno radical de Raúl Alfonsín con el Plan Austral en junio de 1985. Legitimada la deuda, en la gestión de Menem se producen las privatizaciones de las empresas públicas y se culmina con la reforma a la Carta Orgánica del Banco Central en 1992, que restringe aún más el otorgamiento de redescuentos y la realización de operaciones de mercado abierto, supeditando exclusivamente la creación de dinero al ingreso de las divisas, plasmado en que nuestra moneda pasa a ser un “vale” por un dólar.

De esa manera, la actuación de la autoridad monetaria como prestamista de última instancia quedaba severamente limitada, impidiendo que se rompiera la rígida relación entre reservas y base monetaria prevista por la ley de convertibilidad.

Todas las disposiciones convirtieron al sistema financiero en un engraje más del régimen convertible. Además, la reforma de la Carta Orgánica del BCRA atribuyó una amplia autonomía a la autoridad monetaria definiendo que en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera la entidad no estaba sujeta a órdenes, indicaciones o instrucciones del gobierno nacional, con lo que la creación y distribución del dinero dejó de ser patrimonio del Estado, para depender de las relaciones con el exterior.

## El sistema financiero argentino contemporáneo

El rol del sistema financiero consiste en relacionar los excedentes monetarios de la sociedad (ahorro financiero más recursos propios de las entidades) para convertirlo en préstamos. Sin embargo el sistema financiero argentino tiene como característica saliente captar más depósitos que los créditos que otorga, con lo que el crédito en general, es insuficiente para financiar la producción y el comercio.

En efecto, el total de depósitos provenientes del sector privado y del sector público en nuestra moneda argentina que recibió el conjunto de las entidades financieras del país al 18 de mayo del año 2012, ascendió a 439.247 millones de pesos. Suma a la que se le deben agregar los 12.452 millones de dólares de imposiciones en divisas (aproximadamente unos 55.785 millones de pesos al tipo de cambio vigente de \$ 4,48 por dólar), con lo cual, el total de depósitos a la fecha mencionada, alcanzaba a una suma equivalente de 495.000 millones de pesos.

Sin embargo, a igual dato, el crédito otorgado por el conjunto de las entidades financieras al sector privado fue de 263.289 millones de pesos, a los que se le debe adicionar el crédito en moneda extranjera por 9.099 millones en dólares (convertido en pesos unos \$ 40.700 millones), que conforma un total de crédito al sector privado de la economía argentina de aproximadamente unos 304.000 millones de nuestra moneda.

Quiere decir que el sistema financiero legal argentino en su conjunto captaba en mayo de 2012, casi un 40% más de depósitos que los préstamos que concede al sector privado.

El excedente de los depósitos captados sobre los créditos concedidos, explica en gran parte, la colocación de pases pasivos y la absorción de recursos que significa la venta de títulos del BCRA: Notas del BCRA (Nobac) y Letras del BCRA (Lebac) por la autoridad monetaria central, con el fin de absorber ese excedente de liquidez con el que cuentan las entidades y que no prestan al sector privado.

Por lo tanto, observando las principales variables monetarias del sistema financiero argentino, se ve que es importante la política de absorción monetaria que hace el BCRA vía la compra de títulos públicos Nobac y Lebac, y la aceptación de pases pasivos, que en conjunto representaron en mayo de 2012 el 49% de la Base Monetaria.

Otra forma de ver la limitada presencia del crédito en la economía argentina, es analizar su importancia macroeconómica. A mayo de 2012 el total de créditos concedido por el conjunto de las entidades del sistema financiero local al sector privado correspondía aproximadamente al

**Cuadro N° 1**

Indicadores	31/12/2002	31/07/2005	30/04/2010	25/02/2011	18/05/2012
Reservas Internacionales (En Mill. U\$s)	10.500	24.015	48.067	52.306	47.589
Base Monetaria	29.302	54.367	119.478	162.992	228.321
Circulación Monetaria	18.901	40.709	92.560	127.951	171.008
Cta.Cte. en el BCRA	10.401	13.658	26.918	35.040	57.313
Pases Pasivos			17.616	10.656	25.198
LEBAC	3.444	14.460	50.250	38.714	57.244
NOBAC		1.694	2.823	42.662	28.739
Esterilización	3.444	16.154	70.689	92.032	111.181
Porcents/ BM	12%	30%	59%	56%	49%

Nota: En millones de pesos y en las Reservas Internacionales en millones de dólares  
Fuente: BCRA

15 % del PIB, nivel muy inferior al verificado en las principales economías desarrolladas. De alguna manera, esa baja participación del crédito indica que las empresas se financian con su propio capital, y/o pueden obtener financiamiento fuera del sistema financiero argentino, lo que también se explica por la fuerte “extranjerización” de la economía argentina, pero no le sucede igual al grueso de las pequeñas y medianas compañías, dependientes del crédito que pueden obtener del sistema financiero argentino<sup>1</sup>.

Cuando vemos la estructura del crédito observamos que una parte importante (aproximadamente el 50%) representan préstamos que podemos inferir como personales, o como dice el BCRA, créditos al

<sup>1</sup> Generalmente se consideran grados de monetización, la relación entre la Oferta de Dinero, por ejemplo M3 ampliada (Circulante más todo tipo de depósitos en pesos y en dólares) sobre el PIB, que ronda el 30%, muy baja comparándola con los países desarrollados. En crédito la relación es aproximadamente el 15% del PIB, quiere decir que la economía argentina funcionaba en el año 2012 en un marco de baja monetización, con una parte importante que no se transforma en crédito (dinero en poder de las empresas, de las entidades financieras, y en los LEBAC, NOBAC y pases pasivos del BCRA) que implica una severa restricción para el desarrollo de las PYMES.

consumo o vivienda, o asimilable al consumo, con lo que la asistencia al sistema productivo en promedio y en general se reduce aún más, cerca del 7,5% del PIB.

Es cierto que en el caso argentino, el gobierno ha priorizado el consumo, por la relación entre Consumo-Inversión-Ingreso, razón por la cual ha desalentado el ahorro (en la definición de Keynes, riqueza que no se consume), y ello ha producido una fuerte y sostenida demanda de bienes de consumo no durables y durables<sup>2</sup>, pero en este último tipo de bienes alcanza hasta bienes complejos como son los automóviles.

Pero podría y debería ser mayor el crédito para la construcción de viviendas, y esto no es así fundamentalmente por las altas tasas de interés y el crecimiento de los precios de los inmuebles respecto de los salarios.

Una solución podría ser que el Estado bonifique la tasa de interés de los créditos hipotecarios para la vivienda, con lo que estimularía la actividad de alto multiplicador de inversión, mejorando así el porcentaje de crédito sobre la economía, disminuyendo el déficit habitacional, y redireccionando el consumo, con el fin de conformar una demanda agregada más consistente\*.

Ahora bien, la pregunta es ¿Qué debe hacer el gobierno para impulsar el crédito a las PYMES? Los primeros pasos se comenzaron a dar cuando la ministra de Industria, Débora Giorgi, reunió a representantes de pequeñas y medianas empresas junto con directivos de bancos privados y públicos con el objetivo de incrementar el financiamiento para esas compañías y generar nuevas herramientas de crédito.

El proceso de sustitución de importaciones que este gobierno apunta, el desarrollo de proveedores locales que impulsa la nacionalización de YPF, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y la administración del comercio<sup>3</sup>, entre otras políticas públicas, aumentan las oportunidades de mercado para las PYMES, convirtiéndose ésta en una importante oportunidad de negocios para el sistema financiero y para los bancos que pueden y deben dar más crédito al sector.

---

<sup>2</sup> El consumo interno ha sido y es la base principal de nuestro mercado nacional, representando en conjunto el 74,5% del PIB

\* Al cierre de este número de Realidad Económica la presidenta Cristina Fernández lanzó el programa PROCREAR Bicentenario, programa de crédito argentino para la vivienda única familiar. [www.anses.gob.ar/viviendas/](http://www.anses.gob.ar/viviendas/)

<sup>3</sup> Donde juega un rol destacado la política de licencias no automáticas y salvaguardas que debe otorgar la Secretaría de Comercio Exterior, así como la presentación de Declaraciones Juradas ante la AFIP para solicitar la importación y el cumplimiento fiscal de la firma.

Desde 2009 a mayo de 2012 el ministerio de Industria puso a disposición de las PYMES financiamiento a tasa regulada y baja por más de 15.000 millones de pesos, pero es un importe pequeño ante una masa de crédito total de más de 300.000 millones de pesos que presta el conjunto del sistema, por ende es imprescindible acordar con las entidades financieras que dispongan un cupo o una parte para exigirse en prestar a las PYMES.

A medida que se vaya logrando la conversión del dinero en créditos a la producción y a las PYMES en particular, estaremos consolidando la soberanía monetaria que se apuntala con la reforma de la Carta Orgánica del BCRA y que debe ser continuada con la reforma de la ley de Entidades Financieras, y la creación de un banco de desarrollo.

### **La soberanía cambiaria**

La política cambiaria es de suma importancia porque permite relacionar los precios de nuestro país con el resto del mundo. Esto es, relaciona el precio de los salarios de nuestros trabajadores, el precio de lo que producimos, los alimentos, los medicamentos, la energía, etc., con el resto del mundo.

La fuerte depreciación de nuestra moneda con que se salió del tipo de cambio fijo y de la convertibilidad sirvió como “colchón” cambiario, pero la persistente suba de precios internos hizo que desde la asunción del gobierno de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, se incrementaran los salarios por encima de los precios, ambos por encima de la tasa de interés y del crecimiento del tipo de cambio (valor del dólar). Así por ejemplo, en el año 2011, según el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el promedio de crecimiento de las remuneraciones por las convenciones colectivas de trabajo fue en un 27%, porcentaje mayor que el crecimiento de los precios (midiéndose como se quiera medir), y mayor que la tasa de interés, y que el crecimiento del dólar que no alcanzó al 8% anual<sup>4</sup>.

Dado ese marco, los que fugaron capitales en nuestro país desde siempre, presionan para que el gobierno devalúe nuestra moneda, alimentando un mercado negro o paralelo, donde parte de los sectores con capacidad de ahorro, asustados por la propaganda de los grandes medios de comunicación privados, terminan pagando por el dólar lo que no vale<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El dólar se cotizaba a \$ 3,95 en diciembre de 2010, y fue del \$ 4,26 en diciembre de 2011

<sup>5</sup> Este grado de temor es tan grande y generalizado en amplios sectores medios altos y altos de nuestra sociedad, que en el año 2008 cuando la crisis tenía como epicen-

La sociedad que de hecho existe entre los principales medios de comunicación (el grupo “Clarín”; La Nación, los canales pertenecientes al grupo De Narváez; a Ámbito Financiero; etc.) y los grandes productores de soja (principalmente Grobocopatel; Del Tejar; Cooperativa de la Federación Agraria Argentina; etc.), y grandes empresas del sector (Molinos Río de la Plata; Aceitera Gral. Deheza; Aceitera Vicentin; etc.) conforman el núcleo del frente opositor a la resolución 125, y hoy en forma más encubierta están tratando de que el gobierno pierda la administración del tipo de cambio, mientras paralelamente no admiten que le reajusten el valor fiscal de sus campos.

En nuestro país existe una relación inversamente proporcional entre el valor del tipo de cambio (del dólar) y el salario, cuando el dólar sube, el poder adquisitivo del salario cae. En ese marco la soberanía cambiaria es que el gobierno continúe administrando el tipo de cambio y con ello protegiendo el poder adquisitivo de nuestro trabajo, no solo por una cuestión de justicia social, sino porque además nuestro país históricamente crece en función del desarrollo de su mercado interno, cuyo sustento y dinamismo se asienta sobre la remuneración del trabajo.

La prueba palpable de la soberanía cambiaria que este gobierno posee y ejerce es que los grandes comercializadores de soja aceptan liquidar sus dólares a 2,95 pesos<sup>6</sup>, con lo que el frente opositor queda dividido por la conducta de Nidera, Cargill, Bunge Cerval, La Plata Cereal, Louis Dreyfus, ADM, y Continental Grains, reflejado en que la recaudación de los derechos de exportación acumulados de enero a mayo 2012, es un 37,7% mayor que lo recaudado en igual lapso del año 2011 (**cuadro N° 2**).

Como los nombrados liquidan las exportaciones al tipo de cambio oficial menos las retenciones, el gobierno se asegura determinar el valor del dólar, y con ello ganar la partida con los que pretenden atentar contra esa soberanía.

## **La política fiscal**

Este gobierno más que ningún otro después del primer peronismo, ha llevado adelante una política fiscal expansiva apuntalando la producción e incorporando en forma creciente trabajadores, para que la expansión del trabajo asalariado se convierta en el núcleo central a partir del cual se tejen un conjunto de derechos que el Estado debe ampliar y garanti-

---

tro a Estados Unidos con la caída de los principales bancos de ese país (Lehman Brothers; Bearn Stern; mutuales de crédito, etc.), los únicos países que demandaban dólares de la Reserva Federal de EUA eran la Argentina y Rusia

<sup>6</sup> Precio que surge de los \$ 4,45 que es el tipo de cambio comprador, menos el 35% de las retenciones de la soja.

**Cuadro N° 2.** Recaudación tributaria acumulada a mayo de 2012

Concepto	Acumulado	Porcentaje+
	Ene-Mayo 2012	Acum. 2012/11
Ganancias	48.472,0	19,1
IVA	72.305,8	22,8
Retenciones	27.247,6	37,7
Aranceles	5.507,9	0,7
Combustibles	8.768,5	32,1
Bienes personales	3.120,9	17,7
Cred. y deb. bancario	16.670,8	24,8
Otros	8.345,6	31,6
Seguridad social	68.512,6	31,6
TOTAL	258.952,0	26,1

zar (sindicalización, convenciones colectivas de trabajo, legislación laboral, seguridad social, etc.)

Las necesidades sociales deben ser cubiertas no sólo para satisfacer un fin moral o ético, sino y desde el punto de vista económico, también porque permiten la “reproducción ampliada”, en un circuito virtuoso que se retroalimenta. En América latina estas necesidades comprenden la transformación de las condiciones de producción y de los productores en el campo y en la ciudad, de los trabajadores informales en formales, en la universalización de la educación y de la capacitación, en el progreso técnico, y con ello el mejoramiento de la salud, el bienestar social y el nivel de vida de toda la población.

En ello juega un rol relevante el “disciplinamiento” de los empresarios, para que se trabaje en forma combinada con el Estado, como lo demuestran todas las experiencias exitosas en la historia (incluso en la Argentina, el peronismo en 1945-55<sup>7</sup>, y en la actual etapa) y en el mundo, en los cuales los criterios de “rentabilidad social” que es *“la evaluación cuantitativa de los resultados sociales, cualitativos, de una inversión pública, privada o mixta en un proyecto definido y en un grupo objetivo específico”*, deben prevalecer sobre la mera rentabilidad privada.

Se ha incrementado fuertemente la inversión<sup>8</sup>, pero debería ser mayor,

<sup>7</sup> Deberíamos plantear que tal disciplinamiento fue y es limitado y con puja permanente por los sectores más privilegiados de la sociedad, y que en la etapa 1945-1955 terminó con un golpe de Estado que dio fin a esa experiencia.

<sup>8</sup> La tasa de inversión sobre el PIB del año 2011 fue del 24% y es la más alta de los últimos 35 años

y no lo es porque persisten conductas como la de no cumplir acabadamente con las obligaciones fiscales y sociales, con lo que se genera un mercado negro y la fuga de capitales, razón por la cual, la presidenta de la Nación en su discurso del 1º de febrero de 2012, plantea pasar a una etapa de “sintonía fina” y sostiene: *“que sepan todos los empresarios y trabajadores que van a poder negociar aumentos libremente, pero de acuerdo a la rentabilidad de cada sector”*. Y allí está la clave, para eso instruyó a su ministra de Industria y al viceministro de Economía, medir *“por sector la rentabilidad, para que cuando se empantane la negociación en algún sector, nosotros tengamos los datos de si lo que se está pagando es porque se quiere aumentar la rentabilidad de las empresas”*.

Esto significa que es claro que se torna necesario para continuar con el plan económico que se discipline a los poseedores de capital y organizadores de gran parte de la producción, como sucede en Corea del Sur, en Japón, en Malasia, en Australia o en cualquier país que ha avanzado en su economía y en el bienestar de la población, y ese disciplinamiento es posible, en primer lugar, con un mayor conocimiento del sector. Igual pasa con las “salvaguardas” o “licencias no automáticas”, se estudia la posición arancelaria y se ve si se la puede sustituir con producción nacional y en qué plazo, y así con todas las medidas, que van dibujando un “mapa fiscal” donde pueda verse qué aporta el Estado a las empresas y qué aportan a su vez las empresas a la sociedad y al Estado.

Es el Estado el garante del crecimiento, de expandir la “demanda efectiva”, con un análisis inteligente amalgamar la lógica de la formación de los precios con la existencia de mercado interno y externo, y la preservación del poder adquisitivo, y con ello el nivel de vida presente y futuro de la población. En este sentido debe contar con un Plan Estratégico, cuyas aristas en el caso de los gobiernos de los Kirchner se reflejan en el Plan Territorial de Obras Públicas 2010-2016; el Plan Industrial 2020; el Plan Agroalimentario 2020; y otros.

La necesaria combinación entre el Estado y el mercado, es claramente expuesto por Joan Robinson cuando sostiene: *“La base aceptada de una vida confortable es una vivienda decente. Una familia precisa, ante todo, un servicio médico digno de confianza y la mejor educación posible; pero el aumento de la riqueza siempre nos deja con una mayor deficiencia, precisamente en esos campos y no es casualidad que así suceda. La industria capitalista se muestra con una eficiencia deslumbrante para producir artículos destinados a ser vendidos en las tiendas y, directa o indirectamente, los beneficios proceden de las ventas. Los servicios destinados a satisfacer las necesidades humanas fundamentales*

*no se prestan a la producción en serie: no constituyen un campo en que sea fácil obtener beneficios, sobre todo cuando en nuestra idea igualitaria, éstos se deben ofrecer independientemente de los medios que se disponga para pagarlos. Por consiguiente, deben cubrirse en gran parte a través de los impuestos y con fuerte presencia estatal*<sup>9</sup>.

Una muestra clara de la interrelación entre el crecimiento económico y la participación del Estado se nota cuantitativamente cuando en el período 1983-2011 con una tasa de crecimiento del PIB acumulada del 94%, la participación del Gasto Público Argentino pasó de 26% a más del 40% del PIB (en el año 2011). Esa mayor participación ha significado más obra pública, más subsidios energéticos, más educación<sup>10</sup>, más salud, más asistencia social, más jubilaciones, etc.

El apuntalamiento de la soberanía fiscal se instrumentó e instrumenta con una consistente política de “desendeudamiento”, que hace que la deuda bruta del Sector Público Nacional No Financiero en porcentaje del PIB se redujera desde el 138,7% en el año 2003 hasta el 46% en el año 2011. A lo que se le debe sumar que, a su vez, casi la mitad de ese porcentaje está en poder de otras dependencias públicas (deuda “intra sector público”), como son el BCRA, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSeS (Administración Nacional de Seguridad Social), AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), Lotería Nacional, Fondos Fiduciarios, y otras dependencias.

El cambio en la política previsional, que significó la histórica recuperación del sistema para el Estado nacional, implicó que las prestaciones a la seguridad social -en términos del PIB- exhibieran un alza de 2,5 puntos porcentuales entre 2003 y 2011, pasando del 5,2% al 7,7 por ciento.

Como elementos a destacar entre las prioridades de la política pública debemos mencionar que durante la gestión 2003-2011 se logró:

a) Que se acogieran al beneficio previsional unas 3.100.000 personas, con lo que el total de jubilaciones y pensiones es de 5.855.574 beneficiarios (fuente: Sistema Integral Previsional Argentino – SIPA) a diciembre 2011, a los que se le garantiza su haber por la plena aplicación de la “ley de Movilidad Previsional” y con una prestación mínima que se ajusta periódicamente<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> “El capitalismo de nuestros días” - New Left Review, Londres, julio de 1962

<sup>10</sup> Se cumplió con la ley de Educación que exige que se destine para tal fin no menos del 6% del PIB, en un PIB creciente.

<sup>11</sup> Como prueba de lo que afirmamos, el ajuste previsional del año 2011 fue del 37% en dos partes semestrales. Y el haber mínimo pasó de \$ 150.- mensual en mayo de 2003, a \$ 1.434.- por mes en septiembre 2011.

- b) La “Asignación Universal por Hijo” alcanza en el año 2011 a 3.562.593 personas, a los cuales se deben sumar 95.637 beneficios por embarazo.
- c) El total de pensiones no contributivas (ex combatientes, invalidez, madre de siete o más hijos, y otras) alcanzó en el año 2011 a 1.080.000 beneficiarios.
- d) El Programa REPRO y otros de mantenimiento del empleo privado registró 709.648 beneficiados en el año 2011.
- e) Se garantiza el libre funcionamiento de las Convenciones Colectivas de Trabajo y del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Al mismo tiempo, el mayor espacio fiscal permitió recuperar la política de inversión pública. La IRD (inversión real directa) del SPNNF se incrementó en porcentajes del PIB desde 0,2% hasta 1,4% en el período 2003-2011. En el mismo sentido, la Inversión Pública Consolidada creció, en porcentaje del PIB, desde 1,2% en 2003 hasta 4,5% en 2011.

En forma paralela los hitos a destacar en la inversión pública en el período en análisis son:

- a) La ejecución de 637.282 soluciones habitacionales para 2.867.770 beneficiarios.
- b) La construcción de 1.015 escuelas, con más de 1,6 millones de m<sup>2</sup> de superficie, para 820.000 alumnos.
- c) Inversiones en obras hídricas que permitieron recuperar 3.000.000 de hectáreas para su explotación económica, y dotar de agua potable y cloacas a 7.000.000 de argentinos.
- d) El incremento significativo (en promedio en más del 50%) de la infraestructura energética, En energía eléctrica se incorporaron 11.600 megavatios y 6.100 kilómetros de líneas de alta tensión. En materia gasífera se aumentó la capacidad de transporte en 70 millones de metros cúbicos diarios.
- e) Se pavimentaron 2.000 nuevos km de autopistas y 34.000 km de rutas, entre ellas la Ruta Nacional 14, la 40, y la finalización de la autopista Córdoba-Rosario (pendiente desde hacía varios lustros).

Ahora bien, todo este mayor gasto del Estado nacional no fue cubierto totalmente por los ingresos, razón por la cuál se debió recurrir a los FONDEA y a la modificación de la C.O. del BCRA, para permitir un mayor financiamiento del Tesoro. La situación se complica con el déficit de las provincias, sobre todo las más grandes, donde la conjunción de aumentos salariales e incrementos en los gastos no fue acompañada por aumentos en la recaudación, con el lógico resultado que deben endeudarse y/o requerir ayuda de la Administración nacional, que en el

marco de la crisis internacional, torna más problemática la situación.

La lógica de hierro es cómo se hace para financiar más al Estado y que éste a nivel nacional pueda apuntalar al resto de las administraciones, y que estas últimas a su vez mejoren sus cuentas. El resultado es cobrar impuesto al patrimonio, como queda en evidencia en la provincia de Buenos Aires donde la baja valuación fiscal hace que se recaude el doble en el impuesto a la patente automotor que a la tierra, siendo ésta la más fértil del mundo.

El “campo” no genera trabajo en forma proporcional a la inversión, tiene una bajísima valuación fiscal que redundante en una súper renta al sector, y lo es en forma creciente desde muchísimos años; el profesor Jorge Gaggero estima que la misma en 30 años acumula un valor de US\$ 15.000 millones<sup>12</sup>

Todo esto amerita un profundo estudio de la verdadera capacidad productiva, adquisitiva y de ahorro del sector, fijar la lupa en la producción y distribución agropecuaria que se beneficia con el sol y la lluvia que cae sobre el territorio nacional, que se apropian por el derecho de propiedad y no contribuye ni a la economía ni al erario público como lo hace el resto de la sociedad. Por lo que el primer paso para apuntalar la soberanía fiscal, monetaria y cambiaria en nuestro país tiene nombre y apellido, a quienes el Estado debe fiscalizar *“no para mal de ninguno, sino para bien de todos”*.

---

<sup>12</sup> El profesor de la Universidad de Buenos Aires Jorge Gaggero es un especialista en temas tributarios, miembro del Plan Fénix. La estimación que hace de pérdida de recaudación por el derecho de propiedad de la tierra corresponde a la suma del no pago del “Impuesto a la Herencia” (derogado por Martínez de Hoz en 1976) y la subvaluación fiscal de la tierra y por ende su menor recaudación por el tributo.

# Conducción de reuniones

*Rubén Bozzzo\**

**Los gerentes y cualquier persona que tenga responsabilidades de conducción, sociales, culturales, políticas, profesionales, de negocios (con clientes o proveedores), etc. pasan gran parte de sus vidas en reuniones, pero también hay quienes participan en ellas pero no tienen la responsabilidad de su coordinación. Estos últimos son los que pueden evaluar con mayor ecuanimidad si tales reuniones son o no exitosas y motivantes puesto que justamente son a quienes van dirigidas y por lo tanto los que deberían quedar satisfechos.**

---

\* Lic. en Administración (UBA). Asesor de PYMES. Ex Director Ejecutivo de la Fundación Banco Credicoop. Prof. de la Maestría en Desarrollo Económico Latinoamericano en la Univ. Internacional de Andalucía-Sede La Rábida- España

Quien actúa como coordinador, rara vez evalúa cómo fue su actuación y está más pendiente de lo que quiere decir o desea que los demás escuchen, y ahí comienza la primera dificultad en la comunicación, es unidireccional.

Compartimos decenas de reuniones pero lo que prima en ellas es la improvisación, entre otras deformaciones.

Las reuniones son una realidad de la vida organizacional.

Pero si alguien pregunta a alguno de los asistentes “cómo fue la reunión”, generalmente, salvo contadas excepciones, se recogen los siguientes comentarios:

- Bien; pero no sé cómo terminó porque me tuve que retirar antes. Tenía otra reunión.
- Hubo buenas ideas, pero finalmente no saqué nada en limpio.
- Los temas estaban interesantes, pero nos faltó tiempo para llegar a conclusiones.
- Siento que todos participamos, pero muy desordenadamente.
- Se trataron varios temas, pero no sé cómo continuamos.
- Son muy largas y tediosas.
- Parecía que me querían convencer de algo de lo cual no estoy convencido pero no pude emitir mis opiniones o dudas.
- Son muy cerradas, poca participación y no hay interés de los conductores en escuchar.
- ¡Me tienen cansado las reuniones..!

¿Por qué ocurre esto? Debería ser la primera pregunta de reflexión, si es que seriamente queremos obtener cosas positivas. Obviarla es seguir con el mismo chip de siempre, que desvaloriza y subestima al auditorio, por lo tanto si se pretende conseguir cambios, por ejemplo, estos serán formales.

Luego de haber participado en muchas reuniones nos daremos cuenta lo poco que hemos conseguido, pero siempre estaremos tentados por imputar la culpa al otro (no entiende, no sabe, no se puede trabajar con gente así, la gente no participa, etc., pero yo no tengo nada que ver y sigo con mi rutina pavloviana).

Mencionaremos algunas de las razones más comunes.

#### *a.- Falta de planificación*

¿Para qué planificar una reunión?

Por el costo que la misma significa tanto desde el punto de vista económico, de los tiempos perdidos como desde el ángulo del desgaste del grupo, si ésta no arriba a sus objetivos y no se adecua a las expectativas de los participantes.

El tiempo es una ventaja competitiva y como tal debe ser tenido en cuenta. Pero también la creatividad del grupo y su sinergia constituyen otra ventaja, a partir de las cuales las organizaciones encuentran canales de mejora importantes de las mismas.

*b.- Indefinición del objetivo de la convocatoria*

Hay distintos tipos de reunión que pueden desarrollarse para objetivos dispares, como por ejemplo:

- tomar decisiones
- planificar acciones
- obtener conclusiones acerca de algo (búsqueda de información, creatividad colectiva, etc.)
- desarrollar vínculos firmes dentro del grupo en cuyo caso se trata de tareas de mantenimiento del grupo
- negociaciones
- intercambiar información o ideas
- buscar soluciones a alguna dificultad o problema
- conocer qué piensan los demás sobre algo en particular
- efectuar balances para contrastar lo planificado con lo real.
- capacitar
- etc.

Pero también, es necesario entender que las reuniones son una forma de reforzar las relaciones de poder o liderazgo dentro de una organización. En ellas se determina “quiénes” participan, “qué” se discute, “cómo” se distribuyen las zonas de poder espacial en la mesa de discusión, etc.

Cada una de ellas debe ser preparada para conseguir el objetivo fijado, de acuerdo con su carácter.

Por lo tanto el encuadre de la reunión debe ser anunciado con anticipación, para que los actores no sean tomados desprevenidamente y mentalmente estén preparados y con las expectativas correspondientes al carácter de la convocatoria.

## **Pautas operativas para una reunión**

Para que una reunión resulte satisfactoria debe cumplir con la condición de equilibrio entre la realización de los objetivos previstos (productividad), el tiempo utilizado y el mantenimiento del clima imperante para que logre una adhesión a las resoluciones o decisiones arribadas o bien una motivación que oriente a cumplir con determinados objetivos o mecanismos de comprensión deseados.

Lograr esto implica atender a:

### **Aspectos organizativos**

- Preparación de la reunión para determinar:
  - El momento oportuno, es decir: ¿Cuándo?
  - Composición del grupo. ¿Quiénes participarán y cuántos?
  - Orden del día. ¿Qué se discutirá?
  - ¿Cómo se desarrollará la reunión?
  - ¿Qué elementos serán necesarios de apoyo logístico para asegurar el manejo operativo de la reunión y el confort: sillas, pizarrón, papel, lapiceras, mesa, iluminación, retroproyector, TV/video, vituallas (café, caramelos, etc.)?

Tener un listado de todos los elementos ayuda a no olvidar nada.

También debe controlarse el buen funcionamiento de los elementos de apoyo logístico. Muchas veces nos encontramos con que la lámpara del proyector está agotada, que los enchufes no son los adecuados, o que algún programa no funciona como corresponde, con lo cual estamos atentando contra el normal desarrollo de la reunión.

En lo posible, debe enviarse la información correspondiente de los temas a tratar juntamente con el orden del día (el que no debe contener más de 5 ó 6 puntos), de forma tal que los participantes puedan venir con los temas leídos, analizados y su aporte sea producto de la meditación y no de la improvisación (comúnmente denominado tratamiento sobre tablas).

## **Manejo de la reunión**

### ***a.- Presentación y mecánica***

Deberán fijarse los objetivos de la reunión explicitando los resultados que se esperan conseguir y además:

- Definir el encuadre y/o carácter (planificación, información, etc.)

- Precisar los contenidos (qué se va a discutir)
- Fijar los tiempos (distribución entre los distintos temas)
- Definir las reglas de juego que se utilizarán consensuando la mecánica de la reunión.
- Establecer la jerarquización de los temas yendo de lo principal a lo accesorio, de tal manera que si se utilizara más tiempo de lo planificado, se hayan tratado los temas principales

Comenzar la reunión puntualmente es comenzar por el respeto a todos los presentes y además ayuda a conceptualizar mecanismos de disciplina.

### ***b.- Asignación de funciones***

Como ayuda y participación de alguno de los asistentes, es interesante determinar:

- ¿Quién se ocupará de cada asunto durante y después de la reunión?
- ¿Quién atenderá el intervalo, libro de actas o resumen de la reunión?
- ¿Quién efectuará el control de lo decidido, manejo de los elementos de apoyo, etc.?

### ***c.- Utilización de los elementos de apoyo***

Son útiles para mantener la atención y clarificar los puntos que sea necesario. No hay nada más tedioso en una reunión que escuchar a alguien sentado por tiempos largos, salvo que no haya otra posibilidad.

### ***d.- Proceso***

El coordinador debe perfeccionar la habilidad para:

- Asegurar eficazmente el desarrollo de la reunión, tener el control, controlar los tiempos de los que tienen uso de la palabra, llamando la atención cuando se alejen del orden del día o del objetivo del tema, manejar los comportamientos bloqueantes o destructivos de algunos participantes.
- Intentar mantener un clima cordial, sabiendo “enfriar” los ánimos mediante distintos mecanismos de contención (pasando el tema para otra reunión, tomando 5 minutos de descanso, haciendo un llamado a la reflexión, etc.).
- Hacer entender a los participantes que todos comparten la responsabilidad por el éxito de las reuniones y hacer funcionar al grupo.
- Desarrollar una escucha activa y objetiva, lo que implica prestar

atención a lo que se dice, a lo que se piensa, a lo que se siente frente a cada mensaje, como así también al lenguaje gestual (postura del cuerpo, contacto visual, expresiones faciales y de otras partes del cuerpo, etc.). Para ello hay que emitir el mensaje en forma holística, es decir a través de sus distintas manifestaciones, decodificarlo en ese marco y responder con tolerancia y flexibilidad.

- Recapitular después de cada exposición lo que cada uno quiso expresar medularmente desde las distintas posiciones (puntos de acuerdo y desacuerdo).
- Ser un buen comunicador, es decir, poder expresar opiniones concisas, claras, comprensibles para los interlocutores.
- Poder manejar los “emergentes”, es decir aquellos temas o interrupciones que quizá no sean pertinente pero que implica dar un tiempo mínimo necesario para tratarlos y luego continuar con los objetivos de la reunión, pues de lo contrario la cabeza del o los participantes irán por otro andarivel.
- Tomar decisiones clave cuando el grupo no encuentra respuestas, tomar notas de los puntos principales, servir de modelo al resto.

Es posible que puedan delegarse determinadas funciones a un facilitador.

### ***e.- Manejo del conflicto***

Es difícil lograr un verdadero acuerdo sin ventilar y discutir las diferencias, pues conflicto y acuerdo constituyen una unidad dialéctica. Es necesario facilitar la participación de todos, no forzarla, ir a fondo en el análisis de las contradicciones pero creando un clima propicio para ello. La actitud del coordinador es determinante:

- es el que señala los logros
- es tolerante frente hacia las digresiones y
- muestra una actitud reflexiva aunque no exenta de firmeza.

No olvidar que debemos centrarnos sobre los temas y no sobre las personas. Lo esencial es tratar de comprometer al grupo para resolver los desacuerdos.

### ***f.- Clarificación permanente***

El coordinador se esforzará en comprender la dinámica de la discusión, los bloqueos, encadenamiento de ideas, obstáculos, evasiones, comportamientos anómalos y otras cuestiones a las que deberá clarificar, explicitando el camino recorrido y posibilitando la salida eficaz.

### ***g.- Contenido de la reunión***

Más allá de su rol, cada participante de una reunión es responsable de asegurar la exactitud de la información que emite y su actitud positiva.

### ***h.- Informe de la reunión***

Al finalizar la reunión se pondrá en actas un resumen de lo actuado:

- decisiones tomadas
- acciones a desarrollar
- asignación de responsables
- fechas de cumplimiento ( cronograma )
- fechas de control.
- Etc.

Además el acta o minuta de la reunión debería reflejar tanto el clima como el contenido de la reunión, pintando los matices y detalles en forma sucinta. La aparente pérdida de tiempo representa un ahorro desde el punto de vista de claridad y lenguaje unánime.

## **Algunos aspectos psicológicos a tener en cuenta**

Dentro del proceso de la reunión, pero teniendo siempre en cuenta el antes, el después y a sabiendas que las actitudes individuales priman sobre los intentos de análisis racional y de enfoque colectivo, es conveniente prestar atención a algunos aspectos tales como:

### ***1. Las ansiedades personales***

Cada uno está expuesto al juicio y a las críticas de los demás (en todo grupo); su posición y su capacidad está sometida a constante evaluación.

Esto crea ansiedad.

A veces se acrecientan por el temor a la fractura o polarizaciones internas (división por distintas ideas y/o propuestas). Esa situación produce identificaciones parciales con cada grupo o con cada uno de los integrantes, generando luego recuerdos inexactos, se crea confusión mental y luego creen, sinceramente, haber dicho o hecho cosas que dijeron o hicieron otros.

### ***2. El deseo de lucirse***

A veces, este objetivo personal, más o menos consciente, es suscep-

tible de prevalecer sobre el objetivo puramente operativo de la reunión. Los torneos oratorios, solo buscan reforzar la imagen de autoridad de uno u otro y son ajenos a la tarea que debería cumplirse en la reunión.

### **3. Las estrategias personales**

No pocas veces son auténticas las relaciones que se plantean y las posiciones que se adoptan en una reunión. El comportamiento de cada uno es allí fruto de múltiples influencias: su historia personal, su posición en la entidad, su función en el equipo de trabajo o grupo, sus deseos y temores, etc.

Cada uno tiende a:

- obtener satisfacciones que les dictan sus ilusiones o esperanzas.
- reiterar el papel que le atribuye el grupo (moderador, discutiador, organizador).
- proteger o acrecentar su poder en la entidad.
- otras subjetividades

### **Falsos remedios**

Surgen a veces como medidas tendientes a reducir las ansiedades y la fuerza de las estrategias individuales:

a.- Adhesión a una figura fuerte que proponga el comportamiento más seguro en relación con el problema planteado (dependencia del líder).

La apelación a un líder es el mejor medio para no profundizar las diferencias entre las personas y a mediano plazo tiene consecuencias negativas de esa relación de extrema dependencia.

b.- Obtención de consenso de cualquier manera: ya sea minimizando diferencias, presionando, eliminando disidentes, haciendo concesiones mutuas, forzando una votación, etc.

La vida interna del grupo vive una irrealidad, ya que se están dejando de lado todas las situaciones susceptibles de construir la armonía.

Consecuencias:

- se generan acuerdos tan generales que su valor es mínimo
- surgen actas tan imprecisas que nadie las entiende
- se silencian todos los asuntos que son objeto de controversias (se tira el problema para adelante).
- surgen falsos responsables.

- los participantes se niegan a mirar de frente las verdaderas causas del problema
- las soluciones son formales y en algún momento salen a la superficie con las ulterioridades pertinentes.

### **El control del espacio, del tiempo y de la información**

Si bien es positivo un razonable control sobre estas variables, el exceso de control formal es el mecanismo de protección contra las disidencias, que se observa con más frecuencia en las reuniones de trabajo, ello se manifiesta en:

- La pre-distribución espacial, asignando lugares de antemano en la mesa, en posiciones donde es más fácil o difícil opinar o hablar, con distribuciones tipo escolar o que no promuevan la participación e inclusive la movilidad entre los participantes.
- El lenguaje del cuerpo también refleja el clima de la reunión: existe una estrecha correspondencia entre la libertad del espíritu y del cuerpo.
- El respeto formal del orden del día y el plan de trabajo. Si bien constituyen la base de una buena reunión, pueden transformarse en un factor de paralización si no hay un manejo flexible ante algunas situaciones, emergentes fuertes o climas particulares.

La flexibilidad del conductor se nutrirá del cambio de opiniones para determinar si se aferra al rigor del plan previo o no (lo que puede hacer perder o ganar tiempo y eficacia).

- Si bien la participación por turno es un proceso rápido y seguro para conocer la posición de cada participante, puede ser agotador si las intervenciones no son relevantes.

Lo ideal es que cada individuo intervenga espontáneamente, en el momento que considera adecuado y sin ninguna presión. Atenerse al turno puede rigidizar la reunión, cristalizar posiciones, y a veces, ahondar divergencias, provocar el torneo de oratoria y repetir conceptos ya vertidos.

El coordinador de la reunión debe tratar de remarcar los puntos de contacto, los acuerdos establecidos y evitar situaciones como las planteadas. La participación por turno es lo más rápido y seguro para conocer la posición de cada participante, pero no es eficiente en materia de obtención de información y:

- es agotador para la atención del grupo

- tiende a cristalizar las posiciones y a ahondar las divergencias
- provoca una oculta competencia
- puede crear formalismo o rigidez

## Los silencios

Los silencios que se dan en una reunión son indicadores importantes:

- De aprobación o rechazo, de sentimientos colectivos, de interrogante
- De indiferencia o falta de interés
- De asentimiento formal
- Estos momentos de silencio deben ser respetados y tenidos en cuenta para permitir efectuar una propuesta superadora de las situaciones planteadas.
- Los silencios contienen información importante y muchas veces simbolizan los sentimientos colectivos más reales.

Ignorarlos implica subestimar la situación o subvalorar a los asistentes.

A la luz de lo dicho se comprende que cada asistente intervendrá con mayor o menor entusiasmo, o se abstendrá en absoluto, según el clima de confianza o seguridad que experimente.

## Calidad de información.

Ante una situación no fluida, con objetivos mal definidos, en que los participantes intuyen un peligro, el intercambio de ideas tiende a ser superficial y las informaciones se limitan a nuevas banalidades.

La información más valiosa es la que el individuo brinda espontáneamente, en su propio lenguaje, en el momento oportuno y sin ninguna presión.

En muchas de las reuniones de trabajo o equipo, generalmente el peso de las actitudes individuales pesa más que los intentos de análisis racional y de enfoque colectivo. Por otra parte cada uno de los integrantes siente o se le hace sentir que se está expuesto al juicio y a las críticas de los demás, tanto en lo que respecta a su posición, capacidad, etc.

Esto puede acrecentar el temor a la fractura, polarizaciones internas o de alianzas. Por otra parte se produce una situación en la que la exposición de cada uno de los integrantes provoca una confusa rotación de

identificaciones con cada uno de ellos que, en la medida en que las conclusiones elaboradas no queden claras, se generarán recuerdos inexactos y confusiones acerca de lo que se dijo, lo que se pensó, lo que se quería decir, etc.; tal situación apunta contra la coherencia interna del grupo.

### **Mecanismos de identificación**

La identificación con el líder significa, a veces, atribuirle condiciones supranaturales, lo que implica que éste se apropia de la libre determinación de los participantes, generando dependencia y conformando estructuras psíquicas muy particulares; simultáneamente se constituye un marco adecuado para no profundizar diferencias, sin que se evalúe el riesgo y las consecuencias negativas de esta relación simbiótica.

El grupo puede preservar su identidad, evitando su polarización a partir de la tolerancia, concesiones mutuas y la autolimitación impuesta por sus integrantes. Se silencian o niegan las disputas o diferencias, se opera “como si” y se mimetizan detrás de una idea compartida formalmente o idealmente.

La armonía del grupo se mantiene mientras se dejen de lado situaciones donde se la pone en tela de juicio, a través de introducir algún elemento reflexivo importante que provoque el desequilibrio previo a un nuevo equilibrio. En todo grupo social, político, religioso con características de secta, se da una fuerte fidelidad a una doctrina, tal como con singular naturaleza se repite en algunas reuniones de trabajo o grupales.

### **Superación formal del conflicto**

Se tiende a superar las situaciones conflictivas, por medio de:

- el acuerdo formal o consenso inducido a través de la presión, reforzamiento de los medios de control u otros mecanismos grupales, donde se silencian todas las divergencias previas al consenso.
- atribuir culpas o responsabilidades a situaciones concretas que enmarcan el conflicto pero que no son determinantes del mismo o a personas que se convierten en el emergente o chivo expiatorio del grupo.

En todos los casos se evita profundizar o tratar las verdaderas causas del problema, por lo que la situación de estabilidad o solución es recurrente y no garantiza la eficacia funcional.

## Clima de reunión

Algunas preguntas clave que pueden hacerse para revelar el mismo son:

¿Cuáles son las tonalidades afectivas dominantes?

¿Cuáles son las posiciones predominantes?

¿Cómo utiliza el grupo su energía?

¿Cómo son las comunicaciones interpersonales?

¿Cómo son conducidas?

Esto nos permitirá reconocer el tipo de reunión en la que estamos insertos y que se pueden clasificar en:

- Perversas: aquellas en lo que se oculta, o se calla, es mucho más de lo que se dice. En tal caso tanto los problemas planteados como las soluciones sugeridas están consciente o inconscientemente deformadas. Se reconocen mediante síntomas tales como objetivos, personas, temas o información con presencia de asistentes injustificada para el temario de la reunión.

También comportamientos del coordinador tendientes a confundir en lugar de conducir la reunión en forma clara y ordenada: cambios de actitud (pasando de la seducción al autoritarismo, de la depresión a la euforia, etc.), manipulación, adulación, provocación, estimulación de antagonismos, culpamientos al grupo o a algunos de los integrantes, etc. Todo ello provoca desconfianza, coartamiento de la libertad de expresión, cambios de estrategia, de roles, y todo se vuelve confuso. En este tipo de reunión el fin justifica los medios, no se investigan causas, sólo se analizan medios, todo puede estar permitido según los fines de quien conduce, se reconstruye la realidad a través de planes y programas en vez de investigarla, lo que finalmente conduce a caminos sin salida en el medio y largo plazos.

- Obsesivas: aquellas en la que lo formal o ritual está por encima de todo. Esto ahoga la creatividad, la espontaneidad y el afecto. Vale aquí lo dicho bajo el título.
- Históricas: reuniones patológicas donde se presentan proyectos que no pueden fallar a pesar de su magnitud, se exalta la movilización, se seduce al grupo con grandes ideas y la acción inmediata no deja tiempo para mucho análisis o para las divergencias. Jugar a la acción por la acción misma canaliza toda la energía de los integrantes.
- Depresivas: los obstáculos que se presentan o las derivaciones negativas que se prevén son de tal magnitud que se producen accio-

nes paralizantes, el fatalismo se adueña de los participantes. Posteriormente la justificación tapa los fracasos incurridos, cuyas dificultades causantes fueron descubiertas demasiado tarde. Se puede imputar al conductor la neurosis de fracaso del grupo. Los integrantes más dinámicos que se nieguen a aceptar la pintura que se les presenta abandonan o son obligados a abandonar al grupo, pues vulneran con su actitud el sistema de defensas creado.

### **El control de las formas como medio de protección**

Las digresiones son cortadas mediante un disimulado uso de la auto-riedad y la realidad del grupo se presenta codificada, burocrática, reglamentada. A veces se dan tendencias paranoicas en esas reuniones, donde se perciben amenazas del exterior, donde los discursos sobre la acción reemplazan a la acción misma; el responsable del grupo es quien alimenta la contaminación del grupo que comienza a ser realista cuando aquél desaparece.

“El paranoico es el hombre de combate, que quiere hacer triunfar **su** verdad y **su** derecho; para él no hay posibilidades de duda, sigue ciegamente su lógica apasionada; toda crítica, toda observación, se convierte en un ataque. Rígido, egocéntrico, el paranoico se considera objetivo e independiente. Los demás, todos, representan amenazas potenciales”. Genera esto en el grupo desconfianza o sumisión (para no sufrir las agresiones del conductor). Frecuentemente paranoicos y perversos se unen: uno de ellos piensa, propone los grandes objetivos, mientras que el otro ejecuta, planifica, controla y formula proyectos a veces delirantes.

### **Lo comportamental**

El comportamiento de cada participante en una reunión tiene una raíz multifacética donde juegan:

- la historia personal, la posición o el rol dentro de la organización, el rol “asignado” por el grupo, los temores o miedos ligados a todos estos aspectos
- estrategias de tipo personal tendientes a obtener satisfacciones, reafirmar roles asignados por la organización o el grupo, proteger o incrementar su poder en la organización, y otros mecanismos inconscientes o conscientes (rivalidad, etc.).

Para dirigir una reunión con eficacia se requiere desarrollar habilidades que permitan neutralizar estos factores y comportamientos tales como:

- Paciencia
- Perseverancia
- Observación
- Práctica constante
- Autocrítica
- Tolerancia

### **Finalmente resumimos las tres fases de una reunión:**

Toda reunión, cumple una serie de etapas que es preciso considerar a efectos de su adecuado manejo:

#### *Apertura*

Corresponde introducir los objetivos, el temario o agenda, la metodología y los tiempos asignados. Es oportuno realizar las presentaciones de los participantes si estos no se conocieran.

#### *Desarrollo*

Aquí se pone en juego, la esencia misma del proceso, es decir, la información que se suministra, las ideas que se generan, los juicios que se producen y las conclusiones que se logran. En esta fase adquiere fundamental dimensión el rol del conductor/facilitador para lograr producción de ideas, intervenciones precisas, eliminación de redundancias, nivelación de la participación, etc.

#### *Cierre*

A efectos de realizar un cierre efectivo, sugerimos elaborar una síntesis que resuma lo siguiente:

- Resumen genérico de las conclusiones, a fin de asegurar el entendimiento de todos los participantes.
- Evaluación del cumplimiento de los objetivos de la reunión, que permita señalar los desvíos, los temas inconclusos y el grado de avance.
- Indicación precisa de los próximos pasos, estableciendo el QQDCC (qué, quién, dónde, cuando cómo) de las tareas establecidas.

## Bibliografía

- Amado, Gilles y Guittet, A. (1982), "Reuniones de trabajo: consejos prácticos", *Administración de Empresas* Año XIII - Nº 147, junio.
- Figler, Homer (1983), "Adecuada conducción de las reuniones en la empresa". *Administración de empresas*. Nº 165, diciembre.
- Tobia, Peter y Becker, Martin (1993), "Obtenga más rédito de sus reuniones". *Management y Gestión*, marzo .
- Turla y Hawkinks, *Cómo usar el tiempo con eficacia*. Ed. Deusto.

## Tierras rurales

# Ordenamiento territorial e inclusión social en Santiago del Estero

*Rubén de Dios\**

El tema del ordenamiento territorial y de la tierra como un recurso estratégico no renovable ha vuelto a ponerse en discusión en la Argentina a partir del debate y la posterior sanción y promulgación de la ley 26.737 de "Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales", más conocida como la ley contra la extranjerización de la tierra.

Como autoridad de aplicación se creó el Registro Nacional de Tierras Rurales, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Su objetivo es limitar la titularidad y situación de posesión de tierras rurales a personas físicas y jurídicas extranjeras.

El autor advierte que el Registro Nacional de Tierras Rurales tiene ante sí un trabajo arduo y posiblemente prolongado para conseguir la información necesaria que permita dar cumplimiento a la ley, y que de acuerdo a la reglamentación del artículo 2º se tendrá que tener en cuenta un aspecto fundamental que es la situación de posesión de la tierra.

Esta información que obra en los Registros de Poseedores de algunas provincias indican de manera confiable la cantidad y distribución de poseedores existentes y su importancia radica en que en su mayoría son familias campesinas y comunidades indígenas, población de nuestro país sobre la que recae un grave problema a partir del corrimiento de la frontera agropecuaria como es la falta de seguridad jurídica sobre la tierra que trabajan y ocupan por generaciones.

---

\* Licenciado en Sociología y Magister en Desarrollo Local. Docente e investigador de la Facultad de Humanidades y de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de Santiago del Estero

## Introducción

El tema del ordenamiento territorial y de la tierra como un recurso estratégico no renovable ha vuelto a ponerse en discusión en la Argentina a partir del debate y la posterior sanción y promulgación en diciembre de 2011 de la ley 26.737 “Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales”, más conocida como la ley contra la extranjerización de la tierra.

Como autoridad de aplicación se creó el Registro Nacional de Tierras Rurales, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Su objetivo es limitar la titularidad y situación de posesión de tierras rurales a personas físicas y jurídicas extranjeras. Para ello, en la reglamentación de la ley 26.737 se establece que las provincias deberán comunicar al Registro en 60 días, la totalidad de los predios rurales en manos de extranjeros, o en su defecto, el índice completo de los titulares de dominio y de poseedores obrantes en sus órganos competentes (Direcciones de Catastro y Registros de la Propiedad).

El Registro Nacional de Tierras Rurales tiene ante sí un trabajo arduo y posiblemente prolongado, solamente para hacerse de la información necesaria para dar cumplimiento a la ley. Una primera dificultad surge al verificarse que la información requerida ha sido de difícil o imposible acceso a la mirada de la sociedad y en muchos casos no está disponible en forma completa.

De este modo, se está ante la posibilidad de conocer, no solo la cantidad y ubicación de las tierras en propiedad de extranjeros, sino también las que están en manos de personas físicas y jurídicas de origen nacional. En particular, nos interesa destacar que la reglamentación de la ley en su artículo 2º establece que la situación de posesión será determinada a partir de la información obrante en los Registros de Poseedores en las provincias en que estos existan. Es decir, que un resultado virtuoso adicional de la actuación del Registro, sería la posibilidad de contar con información confiable acerca de la cantidad y distribución de poseedores existentes, la mayoría de los cuales son familias campesinas y comunidades indígenas.

En la provincia de Córdoba, mediante la ley 9.150 del año 2004 se creó un Registro de Poseedores en el marco del Programa “Tierras para el Futuro”. Sin embargo, este Programa nunca llegó a mostrar resultados concretos en dirección a su objetivo de regularizar la situación de los poseedores que carecen de los títulos de dominio. Más bien, según diferentes fuentes de información periodística, y a varios años de su lanzamiento, ha resultado un completo fracaso.

En la provincia de Mendoza está prevista la ejecución de un proyecto del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, para apoyar la regularización dominial de unos 1.200 productores en aproximadamente 780.000 ha. Los fondos se distribuirán principalmente para mensuras, sucesiones, apoyo institucional, logístico y legal para los próximos dos años. Se trata de tierras en posesión en los departamentos del sur, Malargüe, San Rafael Alvear, en la zona norte en Lavalle y otras superficies en Santa Rosa, Luján y Las Heras.

En la provincia de Santiago del Estero, por decreto 215 del año 2006 y en el ámbito de la Jefatura de Gabinete del gobierno provincial, se creó el “Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra” que hasta fines del año 2011 contaba con más de 1.000 familias registradas y situadas catastralmente, con una superficie total aproximada en posesión de 150.000 ha.

### **Campesinos poseedores**

Precisamente uno de los principales problemas de los campesinos en las provincias del norte argentino y en particular en Santiago del Estero, es la falta de seguridad jurídica sobre la tierra que ocupan y trabajan por generaciones. La situación más extendida es la de los poseedores de tierras privadas o fiscales, que no han podido acceder a las escrituras de dominio. Con frecuencia se escucha el testimonio de campesinos de edad avanzada “yo soy nacido y criado en este lugar donde se quedaron mis padres, pero no tenemos papeles de escritura”.

El Código Civil en varios de sus artículos, y en particular en los artículos 2.351, 3.948 y 4.015 reconoce el derecho de los pobladores a la propiedad de la tierra cuando han ejercido una posesión pacífica, continua e ininterrumpida por más de veinte años, trabajando para lograr su sustento, haciendo inversiones y mejoras, delimitando sus cercos con alambrados o ramas, construyendo represas o pozos de agua, etc. Es decir, que allí donde han actuado “con ánimo de dueño”, sin reconocer la existencia de otro propietario distinto de ellos mismos, pueden hacer valer su derecho posesorio. No obstante, a pesar de que el derecho les asiste, una serie de factores concomitantes han impedido en la mayoría de los casos, que ese derecho se haga efectivo.

Un primer factor es la carencia de recursos económicos. Sucede que para iniciar los juicios de prescripción veinteañal correspondientes, los campesinos están obligados a confeccionar un Plano de Levantamiento Territorial de sus posesiones, para lo cual deben contratar a un ingeniero agrimensor. Así, estos planos que deben ser aprobados por la

Dirección de Catastro Provincial resultan casi inaccesibles dado su elevado costo.

Un segundo factor refiere a los problemas de acceso a la justicia. Los campesinos deben iniciar el juicio de prescripción veinteañal, lo cual requiere un costoso patrocinio legal, y deben afrontar una serie de gastos que varían de acuerdo a la complejidad y duración del juicio y a las diferentes formas de pactar honorarios que tienen los abogados. Aún superando estos obstáculos, el proceso judicial representa una solución incierta, ya que puede concluir con una sentencia declarativa de dominio a favor de los poseedores, o con un reconocimiento de los derechos de los que aparecen como titulares de dominio.

Un tercer factor, no menos importante, es la carencia simbólica que implica la falta de información y la falta de una conciencia clara acerca del derecho que les asiste como poseedores. Muchos campesinos todavía ignoran su derecho posesorio y aceptan como natural una condición subordinada ante aquellos que pretenden desplazarlos esgrimiendo las escrituras, o avanzando de hecho sobre sus posesiones. Se sienten en inferioridad de condiciones para enfrentar las pretensiones de empresarios o de cualquier persona que alegue ser propietario y que les ofrece arreglos poco convenientes, o los “aprieta” con amenazas de desalojo.

Un cuarto factor es la relativamente reciente experiencia de lucha gremial en defensa de la tierra. Durante mucho tiempo, las acciones de desalojo no lograron por sí solas generar una respuesta colectiva de defensa por parte de los campesinos. Los desalojos, las amenazas de desalojos, los arreglos forzados, y los avances violentos de todo tipo, representaron un estado de crisis latente, que no logró transformarse en un conflicto social manifiesto. En una apropiada caracterización, este proceso fue denominado por algunos analistas como de “exclusión silenciosa” o “desalojos silenciosos”. Lo que se observaba eran hechos de violencia social, en donde una situación de conflictividad entre actores sociales no permitía la emergencia de un conflicto, ni la visualización de un antagonismo, porque una de las partes involucradas en la disputa no reivindica su derecho al recurso en juego, y a la vez, no tiene los recursos necesarios para hacerlo (Alfaro, M. 1996).

### **Avance de la frontera agropecuaria**

La actividad agrícola en la provincia de Santiago del Estero se ha constituido en los últimos años en una demandante creciente de territorio. Los cultivos de cereales (principalmente maíz, trigo y sorgo) y de

oleaginosas (soja y girasol), como los de especies forrajeras han crecido significativamente en las superficies implantadas.

Las oleaginosas, para el período 1990/1991 y 2007/2008, pasaron de 80.300 ha sembradas a 884.250 ha con lo cual aumentaron un 1.100 por ciento. En particular la soja tuvo una explosiva expansión a partir del desmonte y la incorporación de nuevas tierras al cultivo, especialmente en los departamentos Moreno, Copo, Alberdi, Ibarra, Taboada y Belgrano en el este provincial, y el departamento Jiménez en el noroeste.

La velocidad de la expansión de la soja está asociada a su mayor rentabilidad frente a otras producciones agrícolas. Ello tiene que ver con el avance tecnológico, que ha abaratado fuertemente sus costos, y con la notable adaptación de la planta a diversas ecoregiones. El cambio de escala en la producción comienza con el desarrollo del llamado paquete tecnológico, con el uso intensivo de maquinaria para la siembra directa y con el desarrollo de semillas transgénicas junto con los pesticidas elaborados para trabajar estos granos. La siembra directa facilita la incorporación de materia orgánica al suelo sin tener que rotarlo (labrarlo), permitiendo que los rastrojos de la cosecha anterior permanezcan en la tierra nutriéndola. La combinación utilizada para la soja fue la llamada Soja RR que requiere del pesticida glifosato, permitiendo fumigar amplias zonas de cultivo, eliminando la mayoría de las plagas.

A su vez, se fue generando una nueva forma de organización de la producción que incentiva la búsqueda de capitales fuera del ámbito agrícola. Surgieron los denominados “*pools* de siembra”. Un formato frecuente de este tipo de organización es la combinación del dueño de la tierra, con un contratista y un ingeniero agrónomo, que convienen una producción aportando cada uno sus recursos y se reparten utilidades de acuerdo a su participación. El organizador (cualquiera de los tres) propone un plan de actividades de siembra y, una vez armado, se lo ofrece a potenciales inversores.

Asociado con lo anterior, hay que considerar la gran valorización de la tierra durante los últimos años. La Compañía Argentina de Tierras señala que el valor promedio en la zona núcleo pampeana (núcleo maicero) en 2006 era de 6.000 US\$/ha llegando a alcanzar los 20.000 US\$/ha en 2011. Como consecuencia, muchos *pools* de siembra empiezan a buscar nuevas tierras en el noreste y noroeste argentino, regiones donde los precios pueden bajar hasta los 500 US\$/ha como es el caso de la provincia de Santiago del Estero.

Es posible hacer una tipificación de los modos de proceder de las empresas o propietarios particulares extraprovinciales (generalmente de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe o Tucumán) que se encuentran

con comunidades campesinas dentro de los campos que pretenden.

Compran las tierras baratas, por lo general a familias tradicionales residentes en la ciudad capital de Santiago del Estero que a pesar de ser titulares de dominio, ya no las explotan, o nunca las explotaron económicamente. En otros casos, convencen a algún poseedor y le compran “acciones y derechos posesorios” a precio irrisorio, iniciando por su cuenta la prescripción adquisitiva veinteañal o la reivindicación por toda la superficie del campo, aún la ocupada por otros poseedores vecinos. Con las escrituras en su poder (obtenidas mediante compra o prescripción adquisitiva), califican de usurpadores a los poseedores y les inician acciones legales para desalojarlos. En consecuencia, debido a la carencia de una defensa jurídica, o la falta de respuesta ante los requerimientos judiciales y la caída de los plazos procesales, los campesinos se pueden ver sorprendidos de un día para el otro y pueden ser expulsados de sus tierras “legalmente”, es decir con una sentencia de desalojo en su contra emitida por el juez interviniente.

Una variante del procedimiento mencionado, consiste en el ofrecimiento de “arreglos extrajudiciales”, con la promesa de la entrega de escrituras de pequeñas parcelas, a condición de que los campesinos se reubiquen resignando cualquier derecho posesorio adquirido sobre la tierra anteriormente ocupada. Para ello se les ofrece trabajo, mejoras en sus casas, pago de los gastos de escrituras, aportes para las escuelas del lugar o para los centros de salud.

De este modo la mayor superficie de los campos queda “liberada” de campesinos y en condiciones de ser arrendada, vendida o explotada directamente. Las parcelas ofrecidas a los campesinos son por lo general demasiado pequeñas, sin posibilidad de conformar unidades económicas rentables y en los peores lugares del predio en cuestión. La imposibilidad de articular una defensa jurídica eficaz hace que este tipo de “arreglos” se concreten con la firma de convenios de dudoso beneficio para los pobladores.

Otra manera típica de proceder, es cuando los reales o supuestos titulares de dominio (ya que en algunos casos no acreditan escrituras legítimas) proceden a avanzar de hecho, amedrentando a los poseedores. Entran en los campos con topadoras y maquinaria agrícola para hacer deslindes y trabajos de deforestación, y luego alambran para impedir el paso de los campesinos por los caminos vecinales; para cortar su acceso a sus viviendas y escuelas; para limitar el paso de los animales para abastecerse de agua. A su vez, contratan la protección de personal de seguridad o de la policía “fuera de servicio”, arrasando recursos forestales, cultivos, e incluso, derribando viviendas e instalaciones de los pobladores.

Sin embargo, el avance del modelo modernizador sobre las posesiones campesinas empezó a encontrar resistencias hacia mediados de los años '80 en la zona de Los Jurés, departamento Taboada y especialmente desde fines de los años '90 hasta el presente en toda la provincia. Fue emergiendo paulatinamente una respuesta colectiva, de lucha gremial y de defensa jurídica, que alcanzó su máxima expresión en la conformación del MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero), una organización campesina de tercer grado y de base territorial, que fue logrando reconocimiento y legitimidad en su lucha por la tierra. De este modo, el campesinado como sujeto colectivo, empezó a dar una respuesta contenciosa al proceso de "desalojos silenciosos" provocado por el avance de la frontera agropecuaria (de Dios, R. 2004, 2010; Durand, P. 2005, 2006; Agosto, P. 2004).

### **La alternativa jurídica**

En este punto nos preguntaremos acerca de cual ha sido el papel de las políticas públicas frente al problema de tierras en Santiago del Estero.

La concentración del poder político en manos del caudillo peronista Carlos Arturo Juárez, triunfador en las elecciones a gobernador de 1983, condicionó por varias décadas la cultura política local. Bajo el respeto formal por las instituciones democráticas, se fue consolidando un sistema autocrático que limitó o impidió decididamente cualquier forma de expresión autónoma de la sociedad civil. Mediante el manejo discrecional de los recursos de la administración pública provincial, y la conformación de una red de espionaje, delación y persecución de los opositores, Juárez logró una concentración del poder difícilmente igualable, y que marcaría la evolución posterior de la sociedad santiagueña (Silvetti, M. 2007).

Respecto del proceso de expansión de la frontera agropecuaria, el régimen juarista no dudó en apoyar a los empresarios extraprovinciales, en tanto eran portadores de inversiones y de una racionalidad productivista que se valoraba en términos del desarrollo deseable. Santiago del Estero se convirtió en un destino atractivo para estos empresarios deseosos de aprovechar la posibilidad de acceder a tierras baratas y ponerlas en producción bajo un modelo modernizador, agrícola y ganadero. La extraordinaria expansión del cultivo de granos y oleaginosas ya mencionado (con el cultivo de soja a la cabeza), así lo demuestra.

Con la llegada de la intervención federal en el año 2004, la gestión del ex fiscal Pablo Lanusse representó un principio de desmantelamiento del régimen juarista, incluyendo la estructura de delación, represión y

persecución política con la que se había mantenido durante décadas. Respecto del movimiento campesino representó un reconocimiento a su historia de luchas y a su organización y representatividad. Una de las vertientes en que se dividió el MOCASE en el año 2001, logró la aprobación de su personería jurídica, que había sido gestionada sin éxito durante años.

A partir de 2005, el nuevo gobierno provincial de Gerardo Zamora abrió por primera vez instancias de diálogo con la Mesa Provincial de Tierras<sup>1</sup> para empezar a diseñar alguna política pública que apunte al problema de tenencia de la tierra. La Mesa Provincial de Tierras impulsó la creación de la denominada Mesa Tripartita<sup>2</sup>, donde se acordó sobre la necesidad de crear un registro para las familias poseedoras y un comité para las situaciones conflictivas derivadas de la problemática de tierras.

Mediante el decreto 215/06 de la gobernación de Santiago del Estero y bajo la dependencia de la Jefatura de Gabinete del gobierno provincial, se creó el “Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra”. Posteriormente en el año 2007 y en este mismo marco de articulación con la Mesa Provincial de Tierras, el gobierno de la provincia a través del decreto 1929/07 concretó la creación de un “Comité de Emergencia”.

El “Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra”, más conocido como Registro de Poseedores, se planteó como parte de una política destinada a compensar desigualdades, de tal manera que los poseedores logran mejores condiciones o mayores posibilidades de acceder a la justicia. En un primer momento, el Registro de Aspirantes procede a inscribir a las familias campesinas en tanto poseedoras con ánimo de dueño, para luego apoyarlas mediante el otorgamiento de un subsidio para la confección del Plano de Levantamiento Territorial y otro subsidio para el inicio de la defensa legal para la prescripción veinteañal.

A su vez, el “Comité de Emergencia” se plantea la acción inmediata frente a una diversidad de situaciones conflictivas relacionadas con la problemática de tierras, tales como las que se describieron antes, donde supuestos o reales titulares de dominio avanzan con topadoras sobre las posesiones de los campesinos y estos se defienden como

---

<sup>1</sup> Surgida en el año 2000, integrada por el MOCASE, la Mesa de Agricultura Familiar y otros grupos campesinos; la Pastoral Social de la iglesia católica y diversas ONGs de desarrollo rural como INCUPO, Be Pe, El Ceibal, Sepyd, ASDER, PRADE, Fundapaz, Propard.

<sup>2</sup> Integrada por representantes del gobierno nacional, por Jefatura de Gabinete de la provincia y por la propia Mesa Provincial de Tierras.

pueden; o cuando pretenden realizar trabajos de extracción forestal sin su consentimiento; o cuando la policía local no recepta las denuncias de los poseedores, e incluso actúa en contra de los mismos, sin orden judicial alguna. Los integrantes del Comité acuden en auxilio de las personas y comunidades que se sienten amenazadas bajo algunas de las formas mencionadas, informa acerca de las posibilidades de defensa jurídica y procura incidir para el correcto accionar de la policía.

Ahora bien, estas políticas públicas que quieren contribuir a resolver el problema de tierras, tienen las limitaciones propias del funcionamiento de la justicia. En primer lugar se trata de una solución incierta, ya que las sentencias de los jueces pueden ser y de hecho son, en muchos casos, desfavorables para las familias poseedoras. Ocurre, por ejemplo, que algunos abogados de los campesinos no están suficientemente preparados para una defensa jurídica consistente, o directamente no cumplen con profesionalidad su tarea, dejando vencer plazos procesales o presentando pruebas en forma incompleta. De este modo, por fallas formales o de procedimiento, los poseedores no pueden acreditar su derecho sustantivo.

Otra limitación refiere a los criterios con que los jueces aplican las leyes. En un reciente trabajo de investigación (Barbetta, Pablo 2009) a partir de entrevistas a jueces y del análisis de cincuenta sentencias en juicios de tierras en varios juzgados de Santiago del Estero, se concluye que el criterio predominante de estos jueces respecto de las áreas de monte destinadas al pastoreo de los animales y que no tienen límites definidos, es que no hay evidencias “claras y convincentes” de que se trate de tierras productivas y con mejoras realizadas. En general, los jueces perciben al sector campesino como carente de una cultura de trabajo, ya que “lo único que hacen es poseer”, sin cultivar, ni mejorar “absolutamente nada”. Por cierto, este criterio implica la falta de reconocimiento y la descalificación hacia otros modos de producir, otras formas de relacionarse con los recursos naturales, y de organizar tareas de aprovechamiento de los frutos del monte. Predomina una noción de propiedad y de unidad económica de producción cuyo modelo se identifica con el de la pampa húmeda, desconociendo otras formas posibles de apropiación del espacio y de los bienes naturales.

Incluso, en alguna de las sentencias, aun cuando el juez reconoce la calidad de poseedores de las familias campesinas y su antigüedad en la posesión, sólo les adjudica una cantidad de tierras que es absolutamente insuficiente para sostener en el futuro dejar un sistema productivo, que pretenda basarse en la cría de ganado mayor y menor. En uno de los ejemplos de dichas sentencias, un juez adjudicó en propiedad 5 ha a una familia campesina que había iniciado la prescripción por 500

ha, ya que contaba con una cantidad de 200 ovejas y cabras, sobre las cuales una inspección ocular había dado cuenta, pero que, sin embargo no se tuvieron en consideración al momento del fallo. En cierta forma se trató de un “desalojo a plazo fijo”, ya que aún recibiendo reconocimiento sobre su derecho posesorio, la familia seguramente tendrá que emigrar en un plazo incierto en busca de otro modo de ganarse la vida.

### **La política como herramienta de ordenamiento territorial**

A pesar de la existencia de las iniciativas ya mencionadas del Registro de Poseedores y del Comité de Emergencia, el mapa de conflictividad se ha agudizado en los últimos tiempos. Los largos plazos y las imperfecciones en el funcionamiento del sistema judicial no llegan a dar una respuesta consistente al problema del avance de la frontera agropecuaria y a la amenaza constante a la forma de vida campesina que se quiere proteger.

La combinación de la tenencia precaria de la tierra y el proceso de avance de la frontera agropecuaria han derivado en la proliferación de conflictos. Según un estudio del Observatorio de Derechos Humanos de las Comunidades Campesinas de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la provincia, entre el año 2004 y el año 2011 se registraron unos 420 reclamos por conflictos producidos a raíz del problema de tierras. En la gran mayoría de los casos se trata de conflictos registrados sobre tierras con y sin límites definidos, que están en situación de posesión. Los reclamos hacen referencia al avance o a la usurpación sobre la tierra en posesión, al incorrecto accionar de la policía y de la justicia, a las clausuras de accesos a caminos, escuelas, fuentes de agua y a las amenazas con guardias armados. La superficie total registrada, en situación de conflicto, ascendía a las 475.101 ha.

A su vez, al contrario de lo que se supone habitualmente, la mayoría de los poseedores de la provincia están ubicados sobre tierras privadas y no en tierras fiscales. Se trata de tierras donde aparecen titulares de dominio que han accedido a las escrituras, ya sea por compra o por haber adquirido “acciones y derechos” de algún poblador, para iniciar posteriormente el juicio de prescripción veinteañal a su nombre.

Una solución política requeriría del debate y aprobación de una nueva legislación que en el corto plazo detenga los desalojos y los avances sobre las posesiones campesinas, y en el largo plazo incorpore una normativa destinada al reordenamiento del uso y la distribución de la tierra, incorporando criterios de sustentabilidad social y medioambiental.

Un ejemplo en este sentido ha sido la ley 26.331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos, como

piso inderogable de protección y con la obligación de cada provincia de realizar a través de un proceso participativo el ordenamiento de los bosques nativos existentes en cada una de ellas. Santiago del Estero se adhirió a dicha ley y promulgó la ley provincial 6.841 que declara de interés público la conservación, protección, enriquecimiento y ampliación de los bosques naturales e implantados (Jara, 2012)

Aunque todavía no existe una ley nacional de ese tipo, se podría diseñar un programa de gobierno, basado en una ley de ordenamiento territorial provincial, que incorpore la alternativa de la expropiación de las áreas en posesión, y su entrega a las familias campesinas en el marco de un plan de desarrollo productivo alternativo y respetuoso de sus modos de producción.

Este programa de ordenamiento territorial podría contar con la participación activa de las propias organizaciones campesinas, tanto en su diseño, como en su ejecución, y basarse en una primera etapa en la información recogida hasta el momento por el Registro de Poseedores. Como ya se señaló, dicho Registro cuenta actualmente con una base de información de 1.000 familias poseedoras, con una superficie aproximada de 150.000 ha, que están debidamente identificadas, registradas y ubicadas en diferentes departamentos de la provincia. En muchos casos se trata de comunidades que reivindican tierras en usufructo comunitario, es decir donde quieren mantener el tradicional uso compartido para el pastoreo de ganado mayor y menor. En su mayoría, cuentan con los Planos de Levantamiento Territorial aprobados por la dirección de Catastro provincial, y por lo tanto ya están definidas las superficies a expropiar y entregar.

Estas tierras podrían ser declaradas de interés público por razones sociales y ambientales. En lo social se trataría de evitar el desplazamiento inminente de poblaciones enteras que no logran acceder con la rapidez necesaria al derecho que les asiste como poseedores. En lo ambiental se trataría de proteger una forma de producción agrosilvopastoril que es mucho más amigable con el uso de la tierra y del bosque que el que promueven los inversores externos.

En el caso de que los poseedores fueran ocupantes de tierras fiscales, habría que revisar la ley actual de Colonización de manera tal que le permita al Estado la adjudicación de tierras de uso comunitario. En el caso de que los poseedores fueran ocupantes de tierras donde aparecen titulares de dominio privados, se debería legislar a favor de la expropiación de la tierra con el argumento de la utilidad pública y la función social de la tierra. El precio de las expropiaciones debería ajustarse a su valor fiscal, ya que en muchos casos se han pagado precios de mercado muy bajos, debido precisamente a la presunción de que los

poseedores iban a ser desplazados, aumentando rápidamente su valor económico. El costo de las expropiaciones sería muy inferior al costo que demanda la alternativa jurídica, que además, y como vimos antes, es incierta. Sin hablar de la inversión que implica generar puestos de trabajo en las ciudades para los desplazados del campo, que por otra parte no quieren abandonar sus territorios de origen.

Un ejemplo en este sentido lo ha dado recientemente la provincia de Mendoza, donde el poder ejecutivo anunció su intención de enviar un proyecto de ley para la expropiación de 13.226 ha con acceso a riego en las márgenes de los ríos Atuel, Diamante y Mendoza. Se trata de unas 500 propiedades donde las deudas por el canon de riego superan su valor fiscal y estarían prácticamente abandonadas. El objetivo es entregar esas tierras a través de la ley provincial de Colonización 4.711 a pequeños productores agropecuarios.

El debate está planteado. El momento político es más que interesante. En el Encuentro Nacional por la Tierra, celebrado en la ciudad de Salta en abril de 2012<sup>3</sup>, con la presencia de más de 1.200 campesinos, indígenas y agricultores familiares de todo el país, además de funcionarios y legisladores provinciales y nacionales, se escuchó con claridad una demanda por la tierra, que ya tiene mucha historia y poca o ninguna concreción.

---

<sup>3</sup> Ley de Emergencia de Propiedades Comunitarias. Conclusiones, Propuestas <http://saltaagriculturafamiliar.blogspot.com.ar/>

## Bibliografía

- Agosto, P.; Cafardo, A.; Calí, M. (2004) "MOCASE. Una experiencia cooperativa" Centro Cultural de la Cooperación. Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos" Buenos Aires.
- Alfaro, María Inés (1996) "Conflicto social y acciones colectivas: el caso de los campesinos santiagueños". Informe parcial de investigación. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Buenos Aires.
- Barbetta, Pablo Nicolás (2009) "En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero" Tesis Doctoral de la UBA.
- de Dios, Rubén (2004) "Movimiento agrario y lucha social. El caso del movimiento campesino en Santiago del Estero", en *Nuevas prácticas políticas insumisas en Argentina: aprendizaje para Latinoamérica*. Director del Proyecto: Robinson Salazar Pérez. Coordinadores: Paula Lenguita y Guido Galafassi. Colección Insumisos latinoamericanos. [www.librosenred.com](http://www.librosenred.com)

- de Dios, Rubén (2005). "Expansión agrícola y desarrollo local" en "Santiago del Estero, una mirada ambiental". Giannuzzo, Amelia N. y Ludueña, Myriam E. (compiladoras). Facultad de Ciencias Forestales. UNSE. Santiago del Estero.
- de Dios, Rubén (2010) "Los campesinos santiagueños y su lucha por una sociedad diferente" en Massetti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M. (comps) (2010). "Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario". Buenos Aires, Nueva Trilce. ISBN: 978-987-24976-5-3.
- Durand, Patricia (2005). "Trayectoria del movimiento campesino de Santiago del Estero desde sus inicios hasta 2002", en Benencia, Roberto y Flood, Carlos. "Trayectorias institucionales y campo de relaciones en trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa". La Colmena, Buenos Aires, pp. 271-294.
- Durand, Patricia (2006) "Desarrollo rural y organización campesina en argentina: el caso del Movimiento Campesino de Santiago del Estero". Tesis doctoral no publicada, Universidad de Buenos Aires.
- Jara, Cristian. "El papel del Movimiento Campesino de Santiago del Estero durante el proceso de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en 2008". Tesis de Maestría en Estudios Sociales para America Latina. (inédita) Santiago del Estero.
- Silveti, Marisa et al (2007) "La Protesta Social en Santiago del Estero entre febrero de 2003 y marzo de 2004". Informe preliminar del estudio realizado por algunos integrantes del proyecto "Política y Ciudadanía en Santiago del Estero" (CICYT-UNSE), como parte de su participación en el proyecto "Ciudadanía y Partidos Políticos" (IIGGUBA- CONICET) dirigido por Isidoro Cheresky.
- Situación de los derechos humanos en el noroeste argentino en el 2008 (Octubre de 2009). Cátedra UNESCO de Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)

# Conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)

*Verónica Pérez\**

En este trabajo se analizan las características del proceso de concesión de los ferrocarriles de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, desarrollado a inicios de la década de los 90 en la Argentina, en el contexto general de privatización de empresas de bienes y servicios públicos y su funcionamiento hasta fines de 2008. La hipótesis que se sostiene es que tanto por el modo de llevarse a cabo, como por la lógica que asumió el modelo de concesión de los servicios, se conformó un ámbito privilegiado de acumulación en el sector, cuyas características sobresalientes continúan vigentes. Para el desarrollo de dicho argumento se analiza la relación entre el carácter de la intervención económica estatal, la acción empresaria y el desempeño de las empresas concesionarias del sector, sobre la base de documentos oficiales, información hemerográfica y series estadísticas provistas por diferentes organismos del sector.

\* Licenciada en Sociología. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Email: veronikaperez@gmail.com

## Introducción

En el año 2002, en el contexto de la peor crisis política, social y económica atravesada por la Argentina, el Gobierno del entonces presidente Eduardo Duhalde decretó la emergencia ferroviaria bajo el argumento de que la deuda que el Estado nacional había acumulado con los concesionarios del sector en concepto de subsidios, había colocado a la prestación de los mismos frente a un “virtual estado falencial, con grave riesgo sobre la continuidad del servicio público” (decreto 2075/02), y que la situación general de la economía del país hacía prever si no la profundización de tal estado, al menos la imposibilidad de su reversión en el mediano plazo. Para ese entonces, los principales indicadores de calidad del servicio ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, mostraban su peor *performance* desde que fueron transferidos al capital privado para su explotación.

No obstante el impacto que tuvo la citada crisis sobre la forma de prestación de los servicios de trenes urbanos, el análisis sobre la lógica dominante que asumió el modelo de prestación sugiere que, desde que el sistema fue transferido a operadores privados para su explotación, se generaron las condiciones de posibilidad para la conformación de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector. Se entiende por tal, la constitución de espacios de articulación de diversas prácticas -institucionalizadas o no- que permiten la generación de ganancias extraordinarias para el conjunto de empresas que participan en ellos (Castellani, 2008). Bajo este esquema, el deterioro que evidenció el servicio fue la resultante de un modelo de gestión en el que la lógica de la regulación estatal quedó subsumida frente a la lógica de maximización de las ganancias desplegada por las empresas prestatarias, que recortando gastos operativos y de inversión, dejaron a los usuarios en una situación de profunda indefensión. El decreto de Emergencia Ferroviaria vigente desde el año 2002, vino a legitimar esta lógica al relegar las pautas de calidad, extinguiendo los estímulos para mejorar el sistema, factor que profundizó el deterioro del servicio. Con la asunción de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación, se abrió una etapa de implementación de una serie de medidas que buscaron atender las consecuencias de la década previa, aunque sin desarticular las bases de funcionamiento del esquema anterior (Felder, 2009).

El período que abarca este trabajo se inicia en los primeros años de la década de los '90, momento en que comienzan a delinearse los marcos normativos que guiarán el proceso de privatización por concesión de los trenes urbanos y finaliza en el año 2008. Para el desarrollo del argumento planteado en el párrafo anterior, se analiza la relación entre el carácter de la intervención económica estatal, la acción empresaria y el desempeño de las empresas concesionarias del sector, sobre la base de documentos oficiales, información hemerográfica y series estadísticas provistas por diferentes organismos del sector.

## 1. Lineamientos formales del proceso de concesión de los ferrocarriles urbanos

Mediante la sanción, en 1989, de la ley 23.696 de Reforma del Estado se estableció el marco jurídico para el desarrollo de los distintos procesos de privatización de los servicios públicos, en cuyo Anexo I quedaba incluida la empresa Ferrocarriles Argentinos. Para avanzar en su efectivización, el decreto 666/89 establecía el plan de coyuntura que fijaba las primeras pautas generales para la transferencia de los servicios, entre las cuales se destacaba la necesidad de disminuir fuertemente el financiamiento requerido para el sostenimiento de la red, e incrementar la recaudación de pasajes urbanos y suburbanos mediante un enérgico control de la evasión.

En relación con el primer punto, el discurso de la época logró construir un consenso general en torno del papel costoso y deficitario que había tenido el Estado en la administración de los servicios a su cargo. En ese marco, uno de los pilares discursivos sobre los que se apoyó la justificación de la necesidad de transferir los ferrocarriles a capitales privados, fue el argumento de que hacían perder al Estado más de un millón de dólares diarios y que a pesar de la costosa erogación, resultaban ineficientes. El otro punto que se enfatizaba era que a otras pérdidas resultantes de la ineficiencia de la gestión estatal, se sumaba la producida por la falta de controles que posibilitaban la elusión del pago por la prestación del servicio. En este sentido, informaciones oficiales de la época estimaban que la evasión de pasajes oscilaba entre el 50 y el 70 por ciento (Veschi, et al, 2001).

En cuanto a la modalidad de transferencia que se implementaría, en el decreto se establecía que sería la de Concesión Integral de Explotación de líneas o sectores de la Red Ferroviaria Nacional<sup>1</sup> y que la adjudicataria de cada licitación debería constituir una Sociedad Anónima Concesionaria. Este punto se constituía en un elemento clave, pues el objetivo de esta disposición era dejar en manos de la empresa concesionaria el manejo de todas las variables técnicas, comerciales y económicas del negocio, situación que según se esperaba, favorecería una eficaz integración entre las distintas actividades, bajo una conducción estratégica única (Martínez, 2007).

Posteriormente y como etapa intermedia concebida como necesaria para colocar a los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires en condiciones de ser privatizada su explotación, se desvinculó a los servicios del área metropolitana del sistema ferroviario nacional y se creó sobre la base de dicha escisión, la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FE.ME.SA). Según se proyectaba esta operación redundaría en beneficios para los pasajeros del área metropolitana ya que lograrían alcanzarse apreciables mejoras tanto en calidad como en eficiencia al poder atenderse las necesidades diferenciales que presentaba este sector<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Se entiende por concesión integral aquella en la cual la concesionaria asume, en el sector objeto de contratación, la explotación comercial, la operación de trenes y atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura y equipos y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias. (decreto 666/89).

<sup>2</sup> "...cabe tener presente que la prestación de los servicios ferroviarios de transporte de pasajeros

Finalmente y mediante el decreto 1143/91, se fijó el marco normativo para el otorgamiento de las concesiones. Como objetivo principal, el decreto establecía que la reestructuración de la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros se realizaba en función de

“establecer un sistema capaz de proporcionar servicios ferroviarios eficientes (adecuados niveles de frecuencia, de tiempos de viaje, de confiabilidad, de confort y de seguridad) con tarifas adecuadas al nivel económico medio de los habitantes del Área, y el menor subsidio posible a los entes explotadores de los mismos”.

Para avanzar en esta dirección, la secretaría de Transporte fijó un programa de inversiones a realizar por cada concesionario y determinó que serían adjudicatarias de las concesiones aquellas empresas que presentaran las propuestas más eficientes en términos de una combinación entre introducción de las máximas mejoras en el sistema y necesidad del menor subsidio estatal. En este esquema, el pago de un canon a los concesionarios quedaría atado al cumplimiento de mejoras e inversiones que quedarían plasmadas en los respectivos contratos de concesión.

Para completar el modelo, el decreto disponía la creación de una serie de dispositivos institucionales que, entre otros aspectos, tendrían como competencia monitorear y dirigir los procesos de privatización mediante concesión, participando de la creación de los respectivos marcos regulatorios y vigilando su posterior cumplimiento por parte de las empresas que serían adjudicatarias de los servicios<sup>3</sup>.

En el año 1993 fueron creadas la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPF). La primera tenía entre sus funciones la de intervenir, en nombre del Estado nacional, en todo lo relativo a las concesiones del transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de cargas, otorgadas o a otorgar en el futuro y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte de pasajeros y de cargas por vía férrea -de superficie y subterráneo- en todo el territorio nacional. A la segunda se encomendaron funciones de fiscalización y control de las concesiones a otorgar para la explotación de los servicios ferroviarios del área metropolitana de Buenos Aires, hasta tanto fuese creada una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana. Finalmente, en el mencionado decreto se establecía que la duración de las concesiones se extendería por un plazo de 10 años, prorrogable a 10 años más.

---

en el ámbito urbano, caracterizados por el transporte cotidiano de cientos de miles de personas en viajes relativamente cortos -menos de 50 kilómetros- bajo exigencias de elevada frecuencia, rapidez y seguridad, difiere notablemente de las prestaciones ferroviarias en el resto del país, por el escenario físico, por el mercado al cual sirven, por la organización del tráfico, por la infraestructura utilizada, por el material rodante y hasta por la especialización del personal”. (decreto 502/91).

<sup>3</sup> El artículo N° 2 del decreto 1143, enfatizaba que “dicha reestructuración es compatible con el propósito de impulsar la creación de una autoridad del transporte, de carácter interjurisdiccional y autárquica, que regule en lo necesario y administre el transporte del área con sentido de jurisdicción única, para eficiencia del sistema en su conjunto y beneficio de los habitantes de la misma”.

A diferencia de otros servicios públicos privatizados el proceso de concesión de los ferrocarriles no se caracterizó por su celeridad. En el año 1989 el gobierno había solicitado un informe a la consultora canadiense Booz Allen & Hamilton comenzando de esta manera a dar los primeros pasos para su transferencia. Posteriormente y sobre la base de ese informe, cuyas pautas habían sido fijadas por el ministerio de Obras y Servicios Públicos, se firmó un memorándum de entendimiento con el Banco Mundial en el cual quedaba establecido el plan definitivo de privatización bajo el sistema de concesiones y que incluía, entre otros aspectos, la financiación necesaria para el pago de indemnizaciones de personal: 700 millones de dólares que serían aportados por la entidad financiera (Veschi, *et.al.*, 2001).

Si bien hacia el año 1991 ya se contaba con la mayoría de los dispositivos normativos que permitirían la efectivización del traspaso de los servicios a los operadores privados, el proceso de selección y adjudicación de las concesiones se vio enfrentado a pronunciadas demoras derivadas, en la generalidad de los casos, de cuestionamientos e impugnaciones de diversas características presentadas por los distintos consorcios que se presentaron en las licitaciones (Azpiazu y Schorr, 2003).

Por su parte y en lo relativo a la creación de un ente de control para el transporte del área metropolitana de Buenos Aires, a pesar de numerosos anuncios de creación, el proyecto aún no se ha concretado. En cambio, en el mes de junio de 1996 fue creada la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) como resultante de la fusión de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPF) y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), organismos que no obstante el haber sido creados para participar del proceso de transferencia de los servicios bajo análisis, se caracterizaron por su debilidad en el cumplimiento de estas metas y presentaron problemas de superposición de funciones que ocasionaron una serie de fricciones entre ambos (Martínez, 2007)

Superados los distintos obstáculos, entre los años 1993 y 1995, fue transferido el sistema de prestación del servicio de ferrocarriles de pasajeros del AMBA en su totalidad. Para la efectivización del traspaso, el sistema fue dividido en siete líneas de servicios que se licitaron en forma separada. Resultaron adjudicatarios del sistema, cuatro concesionarios: Trenes de Buenos Aires S.A asumió la explotación de las ex líneas Mitre y Sarmiento, Metrovías S.A la línea Urquiza y la red de subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, mientras que Transportes Metropolitanos S.A, se hizo cargo de las ex líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, y finalmente Ferrovías S.A, recibió la adjudicación de la ex línea Belgrano Norte. En cuanto al plazo de otorgamiento de las concesiones, exceptuando el caso de Metrovías S.A en el que se extendió a 20 años, el resto de los concesionarios recibió una adjudicación a 10 años.

### **1.1. Primeras consecuencias de la transferencia de los servicios de trenes urbanos a operadores privados**

Un primer análisis en la perspectiva de las condiciones para la difusión de un ámbito privilegiado de acumulación, es el estudio de la estructura de mercado que quedó configurada luego de finalizadas las transferencias de las líneas de

servicios. El examen de esta dimensión permite determinar el grado de monopolio del mercado, así como caracterizar la infraestructura sobre la cual se montaron un conjunto de métodos empresariales que permitieron, en el marco de un tipo de intervención económica estatal que creó condiciones favorables al desarrollo de dichas métodos, que los concesionarios de la red operaran en condiciones de privilegio. Las variables analizadas en este apartado serán a) composición de la oferta y la demanda; b) forma de organización de la propiedad; c) origen del capital y d) sistema de fijación de precios.

En los apartados siguientes se explorarán las prácticas de articulación de estos grupos con sectores del aparato estatal, las características de los marcos regulatorios del servicio y el tipo de intervención estatal que posibilitó que los concesionarios de la red operaran en espacios de escaso o, en algunas circunstancias, nulo riesgo empresario.

Comenzando por el análisis de la estructura de mercado del sector servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, posterior al proceso de concesión de los servicios a operadores privados, pueden observarse las siguientes características<sup>4</sup>:

En relación con el grado de concentración se observa una clara tendencia hacia la conformación de un mercado oligopólico en el que cuatro concesionarios se repartieron la totalidad del mercado (un promedio de 400 millones de pasajes vendidos en el período 1996-2001), pero sólo dos de ellos concentraron más del 80% de los pasajes vendidos al año (Trenes de Buenos Aires y Transportes Metropolitanos S.A.). En relación con la composición de la demanda, puede afirmarse que los pasajeros de trenes urbanos constituyen una especie de demanda cautiva de las líneas de servicios que utilizan fundamentalmente porque no cuentan con vías alternativas equivalentes de viaje, pues el servicio de trenes es mucho más rápido y más barato que otros de transporte público de pasajeros. Tratándose de pasajeros que fundamentalmente utilizan los servicios por motivos laborales, el carácter de la demanda asumirá una relativa inelasticidad. Por su parte, el trazado de las redes ferroviarias no permite que los pasajeros puedan optar por otra línea de servicios, en caso de disconformidad.

Por su parte, la conformación de los consorcios adjudicatarios consumió un proceso de concentración en el sector, en el que una misma firma participó, con distintas porciones accionarias, en más de un grupo. Así por ejemplo, la firma COMETRANS S.A alcanzó el 41,65% de las acciones en el consorcio Trenes de Buenos Aires y con el 30,3% en Metrovías S.A, mientras que la compañía estadounidense Burlington Northern Railroad, además de compartir la figura de asistente técnico en ambos consorcios tenía el 16,7% de las acciones de cada uno (**cuadro N° 1**). Otra vía por la que se materializó este proceso, estuvo dada por la acción de empresas que adquirieron nuevas firmas que operaban en su mismo sector de actividad. Es el caso de las empresas de autotransporte de pasajeros, las cuales tuvieron participación -con distintas porciones accionarias- en todos los concesionarios ferroviarios, situación que consolidó su poder oligopólico sobre el mercado ampliado del transporte de pasajeros. Por ejemplo,

<sup>4</sup> Para más detalle consultar Anexo 1.

**Cuadro N° 1.** Composición de los consorcios adjudicatarios de la red ferroviaria de pasajeros del AMBA, según sector de actividad de las empresas y origen del capital social.

Sector de actividad	Origen	Metrovías	TBA	Metropolitano	Ferrovías
Constructora	Nacional	33,3		32	46,25
Autotransporte de Pasajeros	Nacional	30,3 (*)	41,65 (*)	47	23,125
Venta de equipos y material rodante	Extranjero	16,7	41,65		
	Nacional				20
Transporte ferroviario	Extranjero	16,7 (**)	16,7 (**)		
Otros	————	3		21	10,625
TOTAL	————	100	100	100	100

(\*) COMETRANS S.A

(\*\*)BURLINGTON NORTHERN RAILROAD COMPANY

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los contratos de concesión de Metrovías, TBA, Ferrovías y Metropolitano San Martín, Roca y Belgrano Sur.

uno de los principales accionistas del consorcio Metropolitano S.A, (TRAIN-MET) es quien controlaba las firmas Río de la Plata y Costera Criolla y que a su vez tenía el monopolio del autotransporte que une Buenos Aires con La Plata. Por su parte la CEAP (Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros), nuclea junto con FATAP (Federación Argentina de Autotransporte de Pasajeros) a la casi totalidad de líneas de autotransporte de pasajeros.

En cuanto a la forma de organización de la propiedad de los consorcios, puede observarse que en todos los casos confluyeron junto con grandes grupos económicos locales ligados con el negocio de la construcción, empresas de autotransporte de pasajeros y empresas internacionales de equipos y material rodante ferroviario, las cuales también se erigían, en varios de los consorcios, con la figura de “asistente técnico”<sup>5</sup>. Estudios específicos sobre la temática sugieren que cada fracción tenía su función en los consorcios asociados, mientras las fracciones extranjeras aportarían su capacidad tecnológica, los grupos económicos locales aportarían su capacidad de *lobby* (Azpiazu, 1994). Esta división de tareas posibilitaría la obtención de importantes privilegios para estas empresas. En un informe realizado por una comisión investigadora de la cámara de diputados (Pérez, S/D) se destacaba que por ejemplo, la incorporación de

<sup>5</sup> Estas son las figuras que se comprometen a poner a disposición del concesionario su *know how*, experiencia, tecnología y conocimientos en materia de gestión operativa. Tienen la responsabilidad técnica por la operación de los servicios en materia de comercialización, operación, mantenimiento de infraestructura y equipamiento.

proveedores de equipos y material rodante en los consorcios no resultaba casual, en la medida en que tal inclusión posibilitó la recurrencia a prácticas de sobrefacturación facilitadas fundamentalmente por la falta de controles públicos<sup>6</sup>. Finalmente, un dato que resalta en la conformación de todos los consorcios, es la importante presencia de empresas de autotransporte de pasajeros. Su participación en todos los grupos sugiere la posibilidad de que hayan existido prácticas de colusión en el sector.

Si se atiende ahora al sistema de fijación de precios, cabe recordar que tratándose de una concesión<sup>7</sup>, la facultad de fijar las tarifas quedó bajo responsabilidad estatal, vía la Autoridad de Aplicación que, en ese entonces, era el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. En este sentido, los niveles tarifarios se sostuvieron realmente competitivos, aunque como se verá más adelante no se excluyeron aumentos sistemáticos basados sobre argumentos de dudosa legalidad. No obstante, desde una perspectiva sincrónica es posible argumentar que el modelo de concesión de los trenes urbanos limitó el proceso de mercantilización que sí se desarrolló en otros servicios públicos privatizados, donde la cultura privatista tendió a tornar equivalentes racionalidad económica y racionalidad mercantil sobre la base de la implementación de sucesivos aumentos tarifarios realizados por las empresas, los cuales tendieron a excluir, en forma creciente, a amplios sectores de la población del acceso a los bienes y servicios públicos (Castro, 2005).

De acuerdo con lo anterior, la posibilidad de internalizar beneficios extraordinarios para las firmas que participaron del sector, se basó sobre otras estrategias que serán abordadas en el apartado que sigue. Así, el proceso de renegociación de los contratos con los concesionarios del sector, abierto en 1997, hizo públicas, mediatizada por el accionar de la prensa de la época, un conjunto de prácticas de vinculación preferencial entre empresas y organismos del Estado que permiten comprender el marco de privilegio en el que operaron estas empresas. En lo que sigue se abordará este tópico.

---

<sup>6</sup> Un caso emblemático lo constituye el de la operadora TBA. Según una denuncia realizada por el diario *Página 12*, en el año 1998 la empresa realizó compras con sobreprecios del orden del 4.000% en el marco del programa de renovación y puesta a punto del material rodante y del parque tractor. En esa oportunidad intervino la justicia y se realizaron una serie de allanamientos en las oficinas de la empresa, de la CNRT, del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (Enabief), de FEMESA y del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), en los cuales se retiró documentación vinculada al caso. En la nota periodística se destaca que constaban precios hasta un 3.926,7% superiores a los valores promedio del mercado, por ejemplo grifos de bronce presupuestados a 138,9 pesos contra 3,45 del valor de plaza, 1.782 pesos por ventana, precio seis veces superior al de mercado y 89 pesos cada cartelito con la leyenda "Prohibido Fumar", entre otros.

<sup>7</sup> A la manera como se entendía este concepto a fines del siglo XIX y principios del XX, un sistema de concesión designa actividades realizadas monopólicamente por particulares, por delegación y bajo control del Estado, con un régimen de derecho público en el cual se fijaban las tarifas, se ordenaban y controlaban las inversiones, se controlaba la prestación del servicio y se aplicaban sanciones en caso de incumplimientos (Gordillo, 2006: VI-2).

## **2. La visibilización de las prácticas de articulación público-privadas, (1997-2002). Continuidades sin ruptura en las políticas implementadas por los gobiernos de Menem, De la Rúa y Duhalde**

A tan sólo dos años de finalizadas las transferencias de todas las líneas de servicios a operadores privados ya se hacía evidente el progresivo deterioro de las capacidades estatales. Según constaba en la memoria anual de la Sindicatura General de la Nación del año 1997, mientras que las empresas privatizadas incurrieran en una cantidad de incumplimientos, los organismos controladores operaban con falta de eficiencia y eficacia. Entre los organismos mencionados se destacaba a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte “por no alcanzar a cumplir, tanto en eficiencia como en eficacia, los objetivos definidos para la función de control sobre los servicios brindados por los diferentes concesionarios” (*Clarín*, 17/05/1998).

No obstante, ese mismo año se inició el proceso de renegociación de los contratos impulsado por decreto 543/97 del Gobierno nacional. En él se establecía la necesidad de adaptar los contratos a las nuevas necesidades resultantes, fundamentalmente, del incremento de la demanda de viajes que el sistema venía mostrando desde el comienzo de las concesiones. Según se argumentaba en el mencionado decreto, tal situación requería de

“la aplicación del principio de flexibilidad de marcos regulatorios y condiciones, para responder a cambios en las condiciones tecnológicas y financieras, en tanto ello suponga mejoras para los usuarios y mayores niveles de inversión”.

Una lectura más atenta de esta disposición pone en evidencia la acomodación del gobierno a las expectativas de conseguir mayores beneficios de las empresas del sector, necesitadas de marcos regulatorios más flexibles para sostener sus privilegios. En palabras de Felder (2009) la flexibilidad contractual se convertiría en un rasgo permanente de operación privada de los ferrocarriles.

La llamada “renegociación integral” de los contratos disponía, en todos los casos, la extensión de los plazos de concesión por otros 20 años, extensibles a 10 años más, la realización de nuevas obras de inversión a financiarse con aumentos tarifarios que se aplicarían de forma escalonada y estarían sujetos a la efectivización de las inversiones y el mantenimiento de los subsidios originales hasta el año 2005. Asimismo, incluían una cláusula mediante la cual se transfería a los concesionarios la facultad de actualizar las tarifas, en caso de que los costos de explotación registraran una variación superior al 6%, disposición que se encontraba en clara oposición con la ley de convertibilidad.

El tema de la renegociación de los nuevos contratos pondría en evidencia la debilidad de la intervención estatal en el sector ferroviario. Como resultante de esta situación, las empresas habían incurrido en una serie de incumplimientos entre los que se destacaban la existencia de retrasos en las obras de inversión, la deficiente información en relación con el modo de aplicación de los subsidios, las débiles mejoras en concepto de limpieza, iluminación, alistamiento de estaciones y coches y atención al público.

Tal como se mencionó más arriba, la publicidad que se le dio al proceso de renegociación iniciado en 1997, puso al descubierto el tipo de prácticas de articulación público-privadas que hicieron posible que los concesionarios de la red operaran en condiciones de privilegio.

En primer lugar cabe resaltar que la renegociación de los contratos se realizó a puertas cerradas entre el secretario de Transporte, en ese entonces Armando Canosa y representantes de los concesionarios de la red. En el marco de una negociación bilateral entre ambos actores, no tuvieron participación ni grupos de usuarios del servicio, ni la CNRT, a pesar de que entre sus funciones figuraba la de participar de tales procesos. El *lobby* y la presión individual por parte de grupos de empresarios, fue moneda corriente durante el período.

Tanto desde el Gobierno nacional como desde los concesionarios de la red, se defendían los nuevos contratos, cuya letra había sido escrita por los concesionarios y aceptada casi en su totalidad por el Gobierno<sup>8</sup>, en función de la proyección de un incremento de la demanda de pasajes en los próximos años y de la necesidad de adecuar las tarifas a las necesidades de inversión. En relación con el primer punto, la competitividad de la tarifa ofrecida por los concesionarios de la red en relación con otros medios de transporte público de pasajeros no fue responsabilidad de los concesionarios ya que, recordemos, se trató de un modelo de concesión en el que la fijación de tarifas está a cargo del Estado. Efectivamente durante los primeros años de concesión, el servicio de trenes urbanos incrementó la cantidad de pasajes vendidos. Pero las causas de este incremento son, por lo menos, de responsabilidad compartida. Mientras el gobierno mantuvo tarifas realmente bajas<sup>9</sup> -si se compara con experiencias de otros países- los concesionarios fortalecieron los controles sobre la base de cambios arquitectónicos en las estaciones, dirigidos a evitar la elusión del pago del boleto. El segundo argumento utilizado para legitimar la supuesta necesidad de una reestructuración contractual -ajustar las tarifas a las necesidades de inversión- no tuvo relación de correspondencia con el comportamiento que habían tenido los concesionarios, tema que se abordará enseguida. Se adelanta aquí un interrogante, ¿si las empresas habían incurrido en sendos incumplimientos contractuales durante el primer período de concesión, por qué habrían de modificar tal comportamiento bajo las nuevas condiciones convenidas?

Otra de las prácticas de articulación público-privadas que fueron denuncias durante este proceso, fue la colonización del ente de control, lo cual convertía a la CNRT en un órgano políticamente inoperante (*Clarín*, 16/04/1998). En otras

---

<sup>8</sup> La única propuesta que fue rechazada fue la presentada por el concesionario Metropolitano que pedía un plazo de extensión contractual por 30 años más. Entre las razones esgrimidas por el gobierno de turno para rechazar dicha propuesta se destacaba que su aceptación constituiría un privilegio para Metropolitano en detrimento del resto de los concesionarios y que no se encontraba suficientemente argumentada. Por lo demás, los funcionarios argumentaban que "resultaría muy difícil de defender en medio de un año electoral" (*Clarín*, 28/01/1999)

<sup>9</sup> Efectivamente, según datos de la Cámara Empresaria del Transporte Automotor de Pasajeros (CETAP), el servicio de autotransporte de pasajeros perdió casi 3.000.000 de pasajeros en el período '92-'98. El motivo principal de la pérdida de usuarios -según argumentaban en el año 1999 los empresarios del sector- fue la menor tarifa ofrecida por el servicio de trenes, en detrimento del de colectivos, sostenida con subsidios estatales (*Clarín*, 11/03/1999).

palabras, se desempeñaban en el ente representantes de las empresas prestarias de los servicios que debían ser controlados.

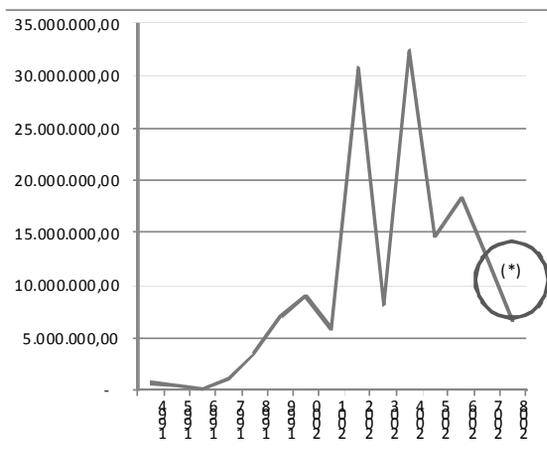
En cuanto al tipo de intervención estatal que posibilitó este marco de privilegio para los concesionarios, además de las crecientes erogaciones estatales en concepto de subsidios, debe señalarse la debilidad de la función reguladora, controladora y fiscalizadora realizada por el Estado.

En relación con el primer punto, si se analiza la evolución de los aportes económicos del Estado en materia de subsidios, entre los años 1994 y 1998, su monto ascendió a 1.260 millones de dólares, lo que equivale a 317,25 millones de dólares al año. Por su parte, en 1999, este monto trepó a 376 millones (Veschi, et al, 2001). De modo que a fines de la década de los noventa, los aportes estatales a los operadores privados implicaban un costo al Estado de un nivel casi equivalente al que, en su momento, correspondiendo a la red ferroviaria en su conjunto, fundamentó la privatización del servicio (Azpiazu y Schorr, 2003). No obstante y más allá de algunos retrasos en el pago por parte del Estado, fundamentalmente a partir del año 1998, cuando concomitantemente con la agudización de la crisis económica éste comenzó a generar una deuda con los concesionarios privados, que incumplieron los cronogramas de las obras comprometidas en los respectivos contratos de concesión ya sea, no ejecutando las obras o postergando su ejecución. Esta situación incrementó la necesidad de mayores tareas de mantenimiento, lo que en la práctica, tampoco sucedió. La lógica consecuencia de esta falta de mantenimiento, fue un progresivo deterioro del servicio (AGN, 1993-2003).

Como contrapartida del comportamiento de los concesionarios, la CNRT, que no sólo poseía una estructura incapaz de asumir las funciones para las cuales había sido creada, ya que contaba con sólo 12 agentes efectivos para controlar 240 estaciones, 900 km de vías y más de 2.000 locomotoras y coches de pasajeros, (*Clarín* 16/04/1998 y 30/01/1999) se caracterizó por hacer un escaso uso de las facultades que le habían sido encomendadas (AGN, 1993-2003). Así, si se consideran las multas aplicadas por el ente de control, en concepto de diversos incumplimientos de los concesionarios, los montos aplicados corregidos según el índice de precios al consumidor para cada año, representan, en el período 1994-2002, apenas el 34% de los aplicados en el período 2003-2010.

No obstante los numerosos cuestionamientos al modo de llevarse a cabo el proceso, como a los contenidos de los nuevos contratos renegociados, a fines de 1998 tanto Metrovías como TBA, habían acordado los nuevos marcos que guiarían su actividad. Con el cambio de gobierno se realizaron algunos intentos por retomar los puntos que mayor disconformidad habían causado durante las renegociaciones y se buscó incorporar a un nuevo proceso de negociación con los concesionarios, las demandas que mayor consenso en torno a su rechazo habían generado: aumentos tarifarios y extensión de los plazos de concesión. Sin embargo, el gobierno de Fernando de la Rúa terminó por convalidar las demandas de los concesionarios privados al otorgarles los cuestionados incrementos tarifarios, la extensión de los plazos de concesión y la reprogramación de las obras comprometidas financiadas por los propios incrementos tarifarios (Azpiazu y Schorr, 2003).

**Gráfico N° 1.** Evolución del monto de las multas aplicadas por la CNRT al total de los concesionarios de la red, en pesos a valores de IPC, según año de referencia. (1994-2010).



Año	Precios a valores IPC
1994	741452,908
1995	395487,219
1996	171286,215
1997	1052516,62
1998	3527012,2
1999	7058987,56
2000	8914254,69
2001	5853959,02
2002	30695997,7
2003	8138410,65
2004	32360549,2
2005	14732988,7
2006	18334995,2
2007	13021251
2008	6682518,56

(\*) A partir de 2005 y luego en 2007, todas las líneas de servicio que habían estado bajo responsabilidad del concesionario Metropolitano pasan a depender de la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), conformada por los otros concesionarios de la red (Metrovías, Ferrovías y TBA). Desde entonces, la Secretaría de Transporte no ha definido un régimen de penalidades para esta unidad.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la CNRT, Gerencia de concesiones ferroviarias, 2010.

Por su parte, a tan sólo 4 días de asumir, el 6 de enero de 2002 el gobierno de Eduardo Duhalde promulgó la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (25.561) en la cual se declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. En adecuación con una situación de quiebra inédita en la historia del país, el artículo 10 establecía que se mantenían derogadas (lo estaban formalmente desde 1º de abril de 1991) todas las normas legales o reglamentarias que establecieran o autorizaran la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios.

Diez meses más tarde, mediante el decreto 2075/02 se establecía la emergencia de los servicios de transporte ferroviario de superficie y subterráneo en toda el área metropolitana de Buenos Aires, reconociéndose que la crisis fiscal había afectado los planes de inversión en obras ya que los mismos habían quedado sujetos a subsidios o aportes del Estado Nacional. También se reconocía que la modificación del tipo de cambio había alterado la estructura de costos y, entre otros puntos, que el Estado había acumulado retrasos en el pago de los subsidios de explotación e inversión que habrían colocado a los servicios en un virtual estado falencial con grave riesgo sobre la continuidad del servicio público. En tal sentido, el mencionado decreto suspendía la realización de inversio-

nes e introducción de mejoras en el sistema por estar sujetos a subsidios y aportes del Estado nacional y daba diez días a los concesionarios para presentar al gobierno un Plan de Emergencia para los servicios que asegurara "la continuidad de éstos en condiciones compatibles con la contingencia excepcional existente". Asimismo, suspendía la aplicación de los aumentos tarifarios que habían quedado establecidos en las Addendas de los contratos renegociados aprobados por los decretos 104 y 167 con fechas 25 de enero de 2001 y 9 de febrero del mismo año respectivamente, pero instruía a la secretaría de Transporte y al ministerio de Producción a efectuar estudios conducentes a determinar la necesidad de una redeterminación de la estructura tarifaria de los servicios involucrados.

Entre las principales sugerencias de política propuestas por los concesionarios en los planes de emergencia presentados al nuevo gobierno, figuraba la concesión estatal de aumentos tarifarios y mayores subsidios, la adecuación de las inversiones al mínimo indispensable para mantener la seguridad de los servicios prestados y la disminución de la calidad de estos últimos como mecanismo para reducir costos. Como señalan Azpiazu y Schorr (2003: 195) las propuestas de los concesionarios no guardaron ninguna relación con el estado de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria declarada por ley 25.561.

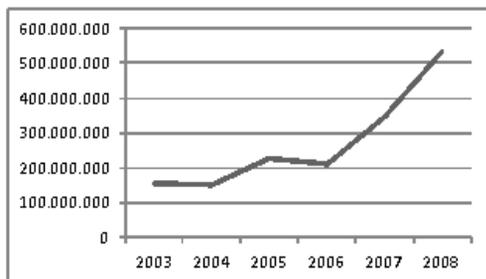
De este modo se abría una nueva instancia de renegociación de los contratos con las empresas prestatarias que debía considerar expresamente el desempeño privado hasta el momento, en materia de calidad de los servicios prestados, seguridad de los sistemas, inversiones efectivamente realizadas y obligaciones contractuales (decreto 293/02). En esta oportunidad, un informe de la CNRT resultó contundente en relación con el primer punto<sup>10</sup>, hecho que llevó al gobierno de Duhalde a presionar a las empresas prestatarias a que en 40 días revirtieran la situación de deterioro e inseguridad en que se encontraba el sistema. Sin embargo, y contradiciendo su posición anterior, en marzo de 2003 sancionó la resolución MP 126/03 mediante la cual se definieron nuevos subsidios de explotación para el período febrero-diciembre de 2003.

### **3. ¿El período de las transformaciones emergentes? (2003-2008)**

El 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asumía la Presidencia de la Nación. En sus discursos de campaña el tema ferroviario había tenido un lugar desta-

<sup>10</sup> El 70% de los coches inspeccionados tenía observaciones por el nivel de material rodante usado, por falencias en el sistema de frenos y enganches fuera de norma. En el 30% de estos casos, el tipo de problema implica un riesgo de seguridad; el 40% de los pasos a nivel inspeccionados tenía distinto grado de irregularidad en el estado de pavimento, cerramiento y pasos para peatones; el 20% de los aparatos de cambio de vías presentaba falencias severas que obligaban a precauciones de velocidad e implicaban riesgos para la marcha de los trenes; se observaba además, ausencia o deterioro de cerramientos de zonas de vías férreas, que facilitaban la existencia de pasos peatonales no autorizados; en el caso del mantenimiento del material rodante y la infraestructura general de las vías, se observaron numerosas falencias en el mantenimiento que, de profundizarse, podrían derivar en condiciones de inseguridad" (Azpiazu y Schorr, 2003: 202).

**Gráfico N° 2.** Evolución del monto de los subsidios destinados al mantenimiento de la red ferroviaria del área metropolitana de Buenos Aires. Período: 2003-2008.



Año	Precios corrientes
2003	154.298.920
2004	149.899.329
2005	225.356.463
2006	210.030.693
2007	345.065.023
2008	533.672.889

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Transporte de la Presidencia de la Nación

cado. En un comunicado entregado a la prensa había expresado su deseo de que los argentinos recuperen la “dignidad de tener ferrocarriles que nos transporten como personas y no como ganado” y había sostenido que “no se puede aceptar que tengamos trenes concesionados por los cuales el Estado paga subsidios, que no cumplen con el servicio que le deben brindar a la gente”<sup>11</sup>. Con este espíritu, una de las primeras medidas implementadas fue transformar a la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos creada en 2002, en la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), creando un equipo técnico a cargo del análisis de los contratos con las empresas del sector, el cual tenía entre sus funciones la revisión del cumplimiento de los compromisos empresarios, el funcionamiento de los entes de regulación y la elaboración de un marco general de funcionamiento y regulación de los servicios.

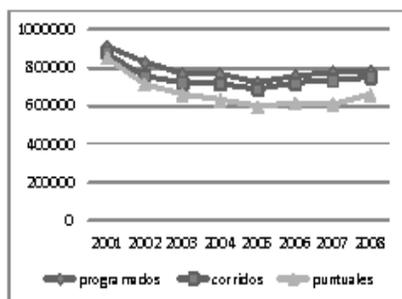
No obstante los pasos avanzados en este sentido, la renegociación con las empresas prestatarias quedó inconclusa y estuvo marcada por cuestionamientos a la falta de transparencia de los acuerdos entre funcionarios y representantes empresarios y por pujas en torno de la aplicación de los aumentos de tarifas (Felder, 2009).

El período se caracterizó por un fortísimo incremento de las erogaciones estatales en concepto de subsidios estatales, destinados a cubrir crecientes costos operativos y de infraestructura (**gráfico N° 2**) que sin embargo, no se vieron reflejados en un mejoramiento de los indicadores de calidad de la prestación de los servicios (**gráfico N° 3**). Hacia 2008, estos indicadores no habían logrado alcanzar la *performance* que tuvieron durante los primeros años de administración privada.

Por lo contrario, la etapa signada por la Emergencia Ferroviaria aún vigente, se caracterizó por la ausencia de información sobre el destino de aplicación de

<sup>11</sup> <http://www1.rionegro.com.ar/arch200302/p09a01.html>

**Gráfico N° 3.** Evolución de indicadores de cumplimiento del programa. Total de la red ferroviaria de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Período: 2001-2008.



Año	Programados	Corridos	Puntuales
2001	910295	882388	853923
2002	828479	757414	715926
2003	771252	722641	680949
2004	767912	717451	631810
2005	722752	689852	596638
2006	75677	721678	615633
2007	775619	735208	609358
2008	783815	752569	659290

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Transporte de la Presidencia de la Nación

los subsidios, denuncias sobre manejos poco transparentes sobre su asignación por parte de los más altos funcionarios a cargo de la secretaría de Transporte y por la emergencia de múltiples expresiones de disconformidad de los usuarios del servicio, entre las que se destacaron los episodios de violencia colectiva desarrollados en las estaciones de Haedo (noviembre de 2005), Constitución (mayo de 2007) y Castelar (septiembre de 2008)<sup>12</sup>.

Como resultado del profundo deterioro del sistema y de numerosos episodios de disconformidad protagonizados por pasajeros del servicio, en distintos momentos el Gobierno decidió rescindir los contratos a la empresa Metropolitano S.A. En 2005, rescindió el contrato de la línea San Martín y en 2007, los que regían la operación de las ex líneas Roca y Belgrano Sur. Estos servicios fueron transferidos a una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE) conformada por el resto de los concesionarios de la red, (Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires).

El resultado de la medida anterior no sólo profundizó un proceso de concentración en el sector, sino que creó nuevas condiciones para que los empresarios del sector siguieran operando bajo condiciones de privilegio, pues a la fecha se encuentran exentos de la aplicación de sanciones en caso de incumplimientos en las nuevas líneas a su cargo, pues la Secretaría de Transporte aún no ha definido un régimen de penalidades para UGOFE.

Finalmente la política de rescisiones selectivas, abre el interrogante de bajo qué lógica se transfirió la responsabilidad de los servicios que operaba Metropolitano, a empresas que están lejos de haber logrado índices aceptables de calidad en la prestación de los servicios a su cargo, además de haber sido objeto, alguna de ellas, de profundos cuestionamientos por sus relaciones poco

<sup>12</sup> Para un detalle sobre estos episodios se puede consultar Pérez, V y Rebón J., (2011) Tiempo de Estallidos. La disconformidad social de los pasajeros de trenes urbanos. Documento de Trabajo N° 57. Instituto de Investigaciones Gino Germani.

transparentes con funcionarios de la cartera que tiene a su cargo el control de los servicios.

#### 4. Consideraciones finales

Como se menciona al comienzo de este trabajo, la reestructuración de la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA, conformó un ámbito privilegiado de acumulación en el sector, cuyas características sobresalientes continúan vigentes. Como se ha mostrado, el análisis de todas las variables que sirven de guía para el desarrollo de esta hipótesis, arrojan resultados que permiten su confirmación.

En primer lugar, la estructura de mercado concentra la oferta de los servicios en manos de pocas empresas, conformando un mercado oligopólico que se acentuó con las rescisiones selectivas de los últimos años.

Por su parte, la flexibilidad regulatoria como rasgo permanente de la operación privada de los ferrocarriles (Felder, 2009) y las principales normativas del servicio, construyeron condiciones favorables para que las empresas aumentaran sus márgenes de rentabilidad teniendo como variable de ajuste la calidad de los servicios prestados. En este sentido operó la Emergencia Ferroviaria aún vigente, extinguiendo los estímulos para mejorar el servicio, desvinculando los indicadores de calidad de la prestación de los mismos de la posibilidad de que los concesionarios pudieran solicitar aumentos tarifarios. La decisión política de suspender los aumentos de tarifas en el contexto de la profunda crisis política, económica y social desatada en el año 2001, cubrió con un manto de legitimidad los incumplimientos que ya caracterizaban el comportamiento de los concesionarios privados.

La lógica dominante del modelo, en la que la regulación estatal quedó subsumida frente a la lógica de maximización de ganancias desplegada por las empresas prestatarias, permitió que en este primer período los concesionarios ferroviarios mejoraran sus posiciones entre las doscientas empresas de mayor facturación del país. Así, mientras que en el año 1996 Metrovías se encontraba en la posición 180, en 2001 había ascendido 62 puestos logrando el lugar 118. Por su parte, Trenes de Buenos Aires había pasado en el mismo período del puesto 161 al 149.

En cuanto al tipo de prácticas de articulación público-privadas que permitieron sostener estas condiciones de privilegio para las empresas del sector, se ha mostrado a lo largo de este trabajo que se destacaron durante el período las de presión directa o *lobby* individual, las denuncias de corrupción, y colonización de agencias que tienen a su cargo el control de los servicios y, previo al traspaso de los servicios a operadores privados, las sospechas de colusión.

Finalmente, si se atiende al tipo de intervención estatal que originó la posibilidad de obtención de beneficios extraordinarios a las empresas del sector, los cuestionados y cuantiosos subsidios y la falta de transparencia en su aplicación, no dejan lugar a dudas sobre el principal origen de tales beneficios. En este sentido uno de los principales hallazgos de las auditorías realizadas por la AGN

entre 1993 y 2003, enfatizaba la combinación de crecientes subsidios estatales, el incumplimiento de los cronogramas de inversión por parte de los concesionarios y el aumento en su nivel de endeudamiento como condición de posibilidad para que los concesionarios repartieran en concepto de pago de honorarios a sus accionistas, montos por encima de las utilidades netas de impuestos.

### Nota:

Ya finalizada la redacción de este artículo, el gobierno nacional tomó dos medidas cuyas consecuencias para la lógica de funcionamiento del modelo de concesión de los servicios de trenes urbanos, se estima, no serán menores. La primera fue quitar la concesión a Trenes de Buenos Aires, concesionario que operaba las ex líneas Sarmiento y Mitre, luego de un breve período de intervención a raíz del terrible evento ocurrido en la estación terminal de Once el 22 de febrero último. La segunda fue transferir la Secretaría de Transporte a la órbita del Ministerio del Interior y anunciar la creación de una agencia de transporte para el área metropolitana de Buenos Aires, jerarquizando como tema entre las políticas de gobierno, el transporte público de pasajeros del área en cuestión.

### Bibliografía

- Azpiazu, D. (1994). La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la Economía. La creciente polarización del poder económico. En *El desarrollo ausente* (pp-157-222). Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003) *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castellani, A (2008) Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 32, 139-157.
- Felder, R. (2009) ¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones, *Revista Transporte y Territorio* 1, 6-24.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *La Regulación de la Competencia y los Servicios Públicos: Teoría y Experiencia Argentina Reciente* [en línea] [consulta: julio de 2010]. <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/regulacion.pdf>
- Gordillo, A. (2006) Servicios Públicos. En *Tratado de derecho administrativo*. (pp VI-2-VI-50). Buenos Aires: F.D.A.
- Martínez, J.P. (2007). 1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas. En *Nueva Historia del Ferrocarril en Argentina. 150 Años de Política Ferroviaria*. (pp.209-287) Buenos Aires: Lumiere.
- Pérez, Adrián. *Informe ferrocarriles área metropolitana de Buenos Aires* [en línea] [consulta: octubre de 2010]. <[http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Informes/informe\\_ferrocarriles.pdf](http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Informes/informe_ferrocarriles.pdf)>.
- Urbiztondo, S. (2011) Trenes de pasajeros ¿En la vía correcta? *Indicadores de Coyuntura*. 522,28-33.

---

Veschi, E., Silva, J.A. y Nieva R. (2001) Resultados del proceso de privatizaciones ferroviarias en la Argentina. **Realidad Económica**, 177, 76-90.

### **Documentos oficiales**

AGN. Auditoría General de la Nación. [en línea] [consulta: marzo de 2011]. Disponible en: <<http://www.agn.gov.ar/informes/Informe%20Final%20Transporte%20Terrestre.pdf>>

CNRT. Comisión Nacional de Regulación del Transporte. [en línea] [consulta: marzo de 2009]. Disponible en: <[www.cnrt.gov.ar](http://www.cnrt.gov.ar)>

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. [en línea] [consulta: diciembre de 2010]. Disponible en: <[www.defensor.gov.ar](http://www.defensor.gov.ar)>

Secretaría de Transporte de la Presidencia de la Nación. . [en línea] [consulta: marzo de 2009]. Disponible en: <[www.transporte.gov.ar](http://www.transporte.gov.ar)>

Contratos de concesión con Addendas de Metrovías, Ferrovías, Trenes de Buenos Aires, Metropolitano S.A.

### **Legislación.**

Constitución Nacional de la Nación Argentina

Decretos: 666/89; 2.74/90; 502/91; 1143/91; 1.388/96; 2075/2002 y 293/02.

### **Publicaciones periódicas.**

Diario Clarín (Sección Economía, años 1998, 1999, 2000 y 2001).

## Anexo 1

**Cuadro N° 1.** Consorcios adjudicatarios de los grupos de servicios de la red metropolitana de transporte ferroviario de pasajeros según empresa, porcentaje de participación en el capital social de la sociedad anónima concesionaria y sector de actividad.

Grupo de servicios	Concesionario	Monto del capital social (\$)	Empresas	% de las acciones	Sector de actividad de la empresa	Asistente técnico
1 y 2 (Mitre y Sarmiento)	Trenes de Buenos Aires S.A	18.000.000 (dieciocho millones)	COMETRANS SOCIEDAD ANONIMA <sup>1</sup>	41,65	Autotransporte de pasajeros	BURLINGTON NORTHERN RAILROAD CO (USA)
			MK RAIL CORPORATION <sup>2</sup>	41,65	Fabricación de locomotoras	
			BURLINGTON NORTHERN RAILROAD COMPANY	16,7	Transporte ferroviario (Estados Unidos)	
Red de subterráneos y grupo 3 (Urquiza)	Metrovías S.A <sup>3</sup> .	10.700.000 (diez millones setecientos mil)	BENITO ROGGIO E HIJOS S.A	33,3	Ingeniería y construcciones	BURLINGTON NORTHERN RAILROAD CO (USA) (línea Urquiza). TRANSURB CONSULT S.C, subterráneos.
			COMETRANS S.A	30,3	Autotransporte de pasajeros	
			S.K.S. S.A.C.C.I.F.A. y M.	3,0	Aseguradora	
			BURLINGTON (USA) NORTHERN RAILROAD Co	16,7	Transporte ferroviario (Estados Unidos)	
			MORRISON KNUDSEN CORPORATION (USA)	16,7	Fabricación de locomotoras	

Grupo de servicios	Concesionario	Monto del capital social (\$)	Empresas	% de las acciones	Sector de actividad de la empresa	Asistente técnico
Grupos 4, 5 y 7 (líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur)	Transportes metropolitanos S.A	9.000.000 (nueve millones líneas Roca y San Martín) 2.400.000 (dos millones cuatrocientos mil) (línea Belgrano Sur)	ORMAS SOCIEDAD ANONIMA INDUSTRIAL, COMERCIAL, INMOBILIARIA Y CONSTRUCTORA	22	Construcciones	JAPAN RAILWAYS TECHNICAL SERVICES JARTS- y SAN FRANCISCO BAY AREA RAPID TRANSIT DISTRICT -BARTS
			ROMAN SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL	15	Transporte, grúas, servicios portuarios e ingeniería.	JAPAN RAILWAYS TECHNICAL SERVICES JARTS- y SAN FRANCISCO BAY AREA RAPID TRANSIT DISTRICT - BARTS
			E.A.C.S.A. EMPRESA ARGENTINA DE CONSTRUCCIONES S.A	10	Construcciones	
			COMINTERSA, COMERCIO INTERNACIONAL SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA, INMOBILIARIA Y AGROPECUARIA,	3	Comercio Internacional	
			D.G.T. ELECTRONICA SOCIEDAD ANONIMA	3	Telecomunicaciones	
			TRANSPORTES INTEGRADOS METROPOLITANOS TRAINMET SOCIEDAD ANONIMA	4,25	Autotransporte de pasajeros	
			63 empresas de autotransporte <sup>v</sup>	42,75.	Autotransporte de pasajeros	

Grupo de servicios	Concesionario	Monto del capital social (\$)	Empresas	% de las acciones	Sector de actividad de la empresa	Asistente técnico
Grupo 6 (línea Belgrano Norte)	Ferroviarias S.A	3.000.000 (tres millones)	SEMINARA EMPRESA CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA, INDUSTRIAL, INMOBILIARIA, COMERCIAL y FINANCIERA	23,125	Construcciones	TRANSURB CONSULT S.C
			COOPERATIVA DE TRABAJO TRANSPORTES AUTOMOTORES DE CUYO -T.A.C. LIMITADA-	23,125	Autotransporte de pasajeros	
			EMEPA S.A	20	Fabricación y reparación de coches de ferrocarril y subterráneos.	
			PROCESAMIENTO INDUSTRIAL DE LAMINADOS ARGENTINOS RESIDUALES S.A	3,125	Siderurgia	
			C.O.D.I. CONSTRUCCION OBRAS DE INGENIERIA SOCIEDAD ANONIMA	10	Construcciones	
			CONIPA SOCIEDAD ANONIMA, CONSTRUCTORA, INDUSTRIAL, COMERCIAL, FINANCIERA Y DE MANDATOS	6,625	Construcciones	
			CONVEVIAL SOCIEDAD ANONIMA, CONSTRUCTORA, INDUSTRIAL, COMERCIAL, INMOBILIARIA Y FINANCIERA;	6,5	Construcciones	
			BELGIAN TRANSPORT AND URBAN INFRASTRUCTURE CONSULT - TRANSURB CONSULT S.C.-;	1	Transporte ferroviario	
			EDUARDO GRAGLIA	3,25		
			LUIS JAVIER PICCO.	3,25	Fondos y gerenciamiento comercial	

Fuente: Elaboración propia sobre información contenida en los contratos de licitación con las empresas Metroviarias, Ferroviarias, Trenes de Buenos Aires, Metropolitano S.A.

i Se trata de un consorcio de empresas de la Cámara de empresas de autotransporte de pasajeros (CEAP)

ii Filial de Morrison Knudsen hasta 1996.

iii En la renegociación contractual realizada en el año 1999, el monto declarado por la empresa como capital social ascendió a \$13.700.000. Por su parte las empresas Morrison Knudsen Corporation y S.K.S. S.A.C.C.I.F.A dejaron de formar parte del consorcio adjudicatario y el grupo Benito Roggio e Hijos S.A. se alzó con el 55.2% de las acciones (Roggio, 3.866.140 acciones clase A1; Cometrans 1.959.100 acciones clase A2 y Burlingthon Northern Railroad Co. 1.167.240 acciones Clase A3)

iv T.A.T.A. TRANSPORTES AUTOMOTORES TERRESTRES ARGENTINOS SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; EMPRESA CENTRAL EL RAPIDO SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR; EMPRESA ANTON DE TRANSPORTES S.A.C.; TRANSPORTES UNIDOS DE MERLO SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL INDUSTRIAL INMOBILIARIA; TRANSPORTES LA PERLITA SOCIEDAD ANONIMA; EMPRESA DEL OESTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; COMPAÑIA OMNIBUS 25 DE MAYO -LINEA 278 - SOCIEDAD ANONIMA; COMPAÑIA ANDRADE EMPRESA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; COMPAÑIA MICROOMNIBUS LA COLORADA SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; DEVOTO SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES INDUSTRIAL Y COMERCIAL; EL PUENTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; EMPRESA NUEVE DE JULIO SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; EMPRESA BARTOLOME MITRE SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL INDUSTRIAL Y FINANCIERA; EMPRESA GENERAL MANUEL BELGRANO SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL E INDUSTRIAL; EMPRESA GENERAL SAN MARTIN SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; EMPRESA LIBERTADOR SAN MARTIN SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; EMPRESA MARIANO MORENO SOCIEDAD ANONIMA; EXPRESO CAÑUELAS SOCIEDAD ANONIMA; EXPRESO MERLO NORTE SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; EXPRESO QUILMES SOCIEDAD ANONIMA; EXPRESO VILLA NUEVA SOCIEDAD ANONIMA; LA CABAÑA SOCIEDAD ANONIMA; MICROMNIBUS CIUDAD DE BERAZATEGUI SOCIEDAD ANONIMA; MICROOMNIBUS O'HIGGINS SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE; MICRO OMNIBUS QUILMES SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA; SOCIEDAD ANONIMA EXPRESO SUDOESTE S.A.E.S.; TRANSPORTE IDEAL SAN JUSTO S.A.; TRANSPORTES JOSE HERNANDEZ SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL E INDUSTRIAL; TRANSPORTES AUTOMOTORES PUEYRREDON SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES COMERCIAL, FINANCIERA E INMOBILIARIA; TRANSPORTES VILLA BOSCH SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL E INDUSTRIAL; GENERAL TOMAS GUIDO SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y FINANCIERA; AZUL SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR; BERNARDINO RIVADAVIA S.A. DE TRANSPORTE POR AUTOMOTOR; TRANSPORTES AUTOMOTORES RIACHUELO S.A. (TARSA); TRANSPORTES ATLANTIDA SOC. ANON. COMERCIAL; MICRO OMNIBUS GENERAL SAN MARTIN SOCIEDAD ANONIMA COMERCIAL; CASIMIRO ZBIKOSKI SOCIEDAD EN COMANDITA POR ACCIONES; TRANSPORTES AUTOMOTORES SAN LORENZO SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL, FINANCIERA E INMOBILIARIA; LA PRIMERA DE SAN ISIDRO, SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL E INDUSTRIAL; TRANSPORTES Y SERVICIOS A.I.T.A.P. SOCIEDAD ANONIMA; LA INDEPENDENCIA SOCIEDAD ANONIMA DE TRANSPORTES; EMPRESA SAN BOSCO SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA; A.B.L.O. S.A.; COMPAÑIA COLECTIVA COSTERA CRIOLLA SOCIEDAD ANONIMA; COMPAÑIA DE TRANSPORTES RIO DE LA PLATA SOCIEDAD ANONIMA



---

---

**ARTURO ROIG**

**Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano**

Buenos Aires, Una ventana, 2009

---

---

**Presentación de *Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano* de Arturo Roig a modo de homenaje**

*Norma Giarracca\**

En los comienzos de 2010, Celeste Plaza, editora de “Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano”<sup>1</sup> me invitó a presentar esta magnífica obra de su abuelo, Arturo Roig. Esta solicitud me llenó de inquietud; cómo negarme a un pedido semejante y qué hacer para estar a la altura de las circunstancias. No soy filósofa, mis conocimientos de la historia de las ideas en América latina son más que modestos; no obstante no podía dejar de leer nuevamente el libro y poder lograr algún comentario desde, por qué no, mi propia experiencia contemporánea sobre la región. Además, cómo no aprovechar la oportunidad de expresar en público mi tremenda admiración por este inmenso intelectual, gran ser humano que había tenido la suerte de conocer a mediados de los ochenta. Cuando terminé la presentación Arturo Roig se acercó y me dijo muy conmovido “por qué quiere emocionarme tanto”. Me di

---

\* Socióloga. Instituto Gino Germani-UBA

<sup>1</sup> Publicado por primera vez en 1981, luego por “Una ventana”, en 2009, 381 páginas.

cuenta de que más que mis conocimientos de filosofía e historia de las ideas que habían sido traídos a la mesa por otros panelistas idóneos, yo había aportado la experiencia de una socióloga tempranamente consciente de nuestra ubicación en América Latina, con una trayectoria de vida que incluye morar por aquellos territorios y quien, además, había compartido unos años de trabajo, llenos de esperanza en los comienzos del regreso a la democracia, con él. Después de la presentación Celeste Plaza me pidió que la publicara como reseña del libro, nunca lo hice justamente por el pudor de quien sabe que no está hablando de un tema suficientemente conectado al aporte del libro. No obstante ahora decidí publicarla.

Arturo Roig falleció en Mendoza el 30 de abril de 2012, a pocos meses de cumplir 90 años. En los últimos años lo encontré con cierta frecuencia, volví a retomar ese diálogo que tanto había valorado cuando él dirigía el CRICYT-Mendoza e integraba la Comisión de Filosofía del CONICET y yo colaboraba medio tiempo con la Secretaría de Coordinación Académica de esa institución para organizar el área de las ciencias sociales y las humanidades. Por un tiempo ese diálogo se había espaciado mucho pero en los últimos años, cuando viajaba a Mendoza lo visitaba y también me las arreglaba para encontrarlo en Buenos Aires en sus visitas para presentaciones de libros o simplemente médicas para él o para su compañera de toda la vida, Irma Alsina. En esos encuentros siempre terminaba entramada en esa combinación de erudición y generosidad que sus charlas armaban y volvía cargada de consejos bibliográficos más que útiles sobre mis temas de investigación.

Estas notas escritas para presentar su libro, hoy se convierten en un medio para homenajearlo porque fue uno de los intelectuales más importantes de este país, el gran pensador de Nuestra América y de lectura ineludible para quienes asumimos una “mirada situada” del mundo, una mirada desde el sur, es decir desde América Latina.

## **Presentación del libro**

En primer lugar deseo agradecer a Celeste Plaza y al Prof. Arturo Roig por invitarme a esta presentación porque sinceramente no creo estar a la altura de las circunstancias para poder dar cuenta de semejante obra y de semejante autor. Por eso trataré de marcar tres cuestiones que son posibles de abordar desde mi formación y experiencia, que pueden interesar a los presentes.

En primer lugar, plantear el contexto de producción de la obra y su actualidad. Como se dice en el apartado de los orígenes de los mate-

riales, el libro está formado por conferencias, cursos, seminarios sobre pensadores latinoamericanos impartidos en Europa, México, Venezuela, Ecuador y presentados en congresos y seminarios en diversos países de América latina desde 1969 a 1978. De esta recopilación lúcida y coherente de trabajos, se ofreció al lector una primera versión de libro en Fondo de Cultura Económica, México en 1981. En esta nueva versión de la editorial Una ventana se agrega un trabajo -muy importante sin duda como guía de lectura- del austríaco Gunther Mahr y un comentario bibliográfico de Norberto Espinoza sobre el libro de Mahr.

Es decir, estamos frente a una obra que recoge el trabajo, reflexión, aportes del Prof. Roig en aquella década de los setenta cuando, recordemos, muchos de los pensamientos filosóficos políticos que recorrían el continente aún formaban parte del pensamiento emancipador que nos habían legado los autores europeos de la modernidad: los liberales y los marxistas.

Vivíamos todavía coletazos de la fuerte “conciencia de ruptura” (para usar conceptos del propio Roig) de lo que significó la Revolución Cubana en 1960. Del pensamiento latinoamericano se buscaba formular un marxismo local que no superaban en absoluto los logros de José Carlos Mariátegui, décadas antes.

La revolución campesina de 1910 de México estaba bajo fuertes sospechas justamente porque aquellos sectores no representaban una “clase para sí”, en parte por su ubicación estructural pero también por la baja formación de clase, según los grandes relatos del marxismo. Así, se recordaba, se comportaron como simples “campesinos” cuando, en México, llegaron a la puerta del poder y se retiraron. Luego se comprobó que el campesinado latinoamericano podía aparecer como un irrefutable sector de resistencia y entonces se acudió a los postulados no leninistas como el “trotskismo” en Perú o el “maoismo”, origen de reflexiones que habían pensado un sujeto político campesino a distancia de la ciudad.

En los sesenta, desde estas perspectivas, el pensamiento latinoamericano estaba “bajo la sospecha” por localista, limitado, confuso y cuando se lo utilizaba se advertía que se estaba corriendo el peligro de opacar el coherente pensamiento universal que representaba el marxismo como idea emancipadora moderna. Pensemos por ejemplo, los debates entre campesinistas y proletaristas que recorrió América latina aunque tuvo su punto de enclave más importante en México. Campesinos y su “baja clasicidad”, la condena de estar ligado a la tierra, el calificativo de “neopopulistas” a quienes teorizaban las posibilidades políticas del campesinado fueron muy frecuentes. Debemos reconocer que también

encontrábamos muchos y variados intentos de mezclar los pensamientos, las tradiciones, hacer una realidad de esas ideas del barroco latinoamericano donde predominan las mixturas. Pero era toda una tensión que dividió y hasta llegó a enfrentar el campo de las nuevas izquierdas latinoamericanas (al margen de los viejos partidos comunistas).

Hace poco leí *Nosotros los indios*, de Hugo Blanco, un mestizo que en los sesenta recupera una doble conciencia: de resistencia como peruano sensible a la injusticia de su país y como sujeto que reconoce su pasado indígena y marcha a trabajar como campesino al Cusco y allí comienza a formar sindicatos. Nos cuenta que toda su formación trotskista (recibida en la Argentina donde fue estudiante de agronomía) entra en tensión frente a los planteos de la resistencia campesina e indígena de la Convención, región del sur peruano donde desarrolla su trabajo militante. Por ejemplo, nos dice, la tensión de llevar el proyecto de la “reforma agraria” mientras los campesinos indígenas le mostraban que ellos deseaban volver al Ayllú y no a otra cosa. Hugo Blanco fue un extraordinario militante que, antes que Marcos en Chiapas, aprendió de quienes eran portadores naturales de las ideas y prácticas indígenas y supo darle el valor relativo a su propia formación. En nuestro país, fue el momento del surgimiento de las llamadas Cátedras Nacionales en las cuales se recuperaban muchos de los autores que recorren las páginas del libro que presentamos. Sus principales integrantes debatían muy fuertemente con distintos grupos políticos que en su mayor parte se negaban a incorporar cualquier pensamiento que no aludiera a las teorías críticas generadas en Europa: el marxismo clásico, el “gramscismo”, el “trotskismo”, etcétera.

En esas condiciones de producción de pensamiento y de acción política, Arturo Roig trabajaba para darle significado al “nosotros” latinoamericano, buscando la concepción del sujeto, esa capacidad del hombre de producir experiencias históricas. Como nos dice Mahr en el libro que presentamos “Con Roig estamos ante un personaje que por un lado es un gran conocedor de la filosofía europea y por otra parte considera que eso no basta y por ello aspira a combinar el pensamiento europeo con una perspectiva latinoamericana”.

Y cuando hablamos de pensamiento europeo nos referimos a Aristóteles, Platón, Hegel, Kant pero también Marx, Engels, Gramsci y toda la gama de pensamiento crítico. Lo que aportó nuestro autor a aquella compleja coyuntura fue la naturaleza del sujeto, la teorización sobre una moral de la emergencia y su opción por una filosofía práctica.

Para cerrar este punto me interrogo qué hubiese sucedido con las luchas sociales o estatales emancipadoras de aquellos años, me refie-

ro a Nicaragua, El Salvador, Guatemala, el Cono Sur, etc., si hubiesen estado más impregnadas con esta perspectiva que ofrecía contemporáneamente Arturo Roig. Y esta duda la retomaré en el tercer punto cuando me interrogo acerca de la actualidad de este libro y de estas ideas.

En segundo lugar, deseo señalar aquellos elementos que me parecen que estando presente en aquellas décadas, quedaban invisibilizados bajo las luces de un pensamiento que en su afán de marcar una universalidad modernizante nos impedía vernos como “nosotros, los latinoamericanos”; nos dificultaba mirarnos en un espejo que nos devolviera una imagen compleja, dramática pero empíricamente más cerca de lo que éramos, lo que somos y nos apartara de mirarnos como imagen y semejanza de los europeos; sobre todo en ese intento siempre inacabado de la búsqueda de una emancipación posible.

En tal sentido Roig una y otra vez reenvía al complejo problema de la identidad como “latinoamericanos” que deriva en la pregunta sobre América latina. E inmediatamente, después de remitir a las realidades histórico-culturales plantea el punto de vista de las parcialidades; parcialidad de países, culturas, idiomas. Nos dice “No es un yo el que mira sino un “nosotros” y no es un “todos los hombres” los que miran con nosotros, sino algunos, los de nuestra diversidad y parcialidad”. Insiste “la cerrazón de la nómada no es ontológica sino ideológica y su apertura consiste en la toma de conciencia, por obra de nuestra inserción en el proceso social e histórico, de la parcialidad de todo mirar”.

Esa conciencia de la parcialidad de todo mirar aparece como un interesante antecedente de lo que hoy, criticando a los “epistemicidios” de los blancos europeos, se conoce como “conocimiento situado”. Ideas que nos traen los autores de las corrientes “decoloniales” o poscoloniales de Asia y Africa.

Roig también nos habla de horizonte de comprensión que a la vez es comprensión del mundo y de sí mismos pero también ocultamiento. Y en este punto aparece la diversidad de ideas de ese pensamiento latinoamericano y esos múltiples horizontes de comprensión ya que, nos alerta el autor, la diversidad no siempre remite a una misma unidad. Para ejemplificar ofrece las ideas de Francisco de Bilbao, José Martí, Juan Bautista Alberdi, Domingo F. Sarmiento y nos va mostrando esas diversas y antagónicas construcciones del “nosotros los latinoamericanos”. Por ejemplo Alberdi se remitía a un “nosotros los europeos latinos en América” o a un nosotros que era la aristocracia de origen español. Roig muestra a Alberdi en ese contexto de perplejidad durante la invasión francesa a México; perplejidad de algunos por rechazar la “civilización” frente a aquello que los rodeaba. Ni mencionar a Carlos Bunge en

ese intento de tratado de Psicología de los latinoamericanos según el cual las poblaciones indígenas se han caracterizado por su espíritu vengativo y su ferocidad, superior a los primitivos salvajes europeos; el indio mestizado es un híbrido que muestra caracteres visibles de degeneración, el mulato mucho más que el mestizo de blanco e indio, se le presenta como el monstruo apocalíptico que amenaza a las sociedades modernas de América centrada sobre las ciudades. Y Roig nos conmueve y casi, diría yo nos reenvía a los orígenes de ese pensamiento perverso, mortífero que circuló desde muchos órdenes de poder hacia el "otro", cuando nos sintetiza que Bunge se atreve a enunciar que el alcoholismo, la viruela y la tuberculosis" tenían el sentido de depuradores de elementos étnicos, europeizándolos; que tales males constituyeron más que enfermedades una bendición. Así se pregunta Roig qué tienen que ver el sujeto latinoamericano de Bunge con el de Martí, por ejemplo, y yo agregaría incluso con el de Pomar de Ayala o cualquier otro intelectual indígena con todo derecho de pensar en éstos, sus territorios. En definitiva es posible tomar conciencia de la complejidad de la tarea de Roig sólo con repasar alguno de estos "legados" que confluyen desde los pensamientos europeos hasta generar estas parcialidades, estas configuraciones sociales generadas en estos territorios.

El libro continúa con una recorrida desde las fuentes filosóficas europeas hasta lo que él llama "un comienzo con la filosofía latinoamericana de Vaz Ferreira", la ubicación del pensamiento en sus fuentes europeas pero también el pensamiento filosófico de México. Una lectura que considero ineludible está en el capítulo XIV sobre la conciencia americana y su experiencia de ruptura.

La tercera cuestión que deseo plantear se refiere a la actualidad de la tarea y pensamiento de Arturo Roig. Les decía al comienzo que en la década en la cual estos trabajos fueron escritos el pensamiento emancipador aún provenía del marxismo y lo máximo que se podía lograr desde estos territorios era cierta "traducción" latinoamericana. El punto crucial eran los medios de producción que una vez controlados permitían marchar hacia la sociedad socialista que en aquellos tiempos constituía la utopía, la mejor sociedad posible. Es cierto, y Roig también lo recuerda, que toda esta efervescencia política coexistió con discusiones que se centraban sobre la dependencia, y se generaba información en relación con los fuertes vínculos de dependencia económica que ataba a estos territorios a distintas metrópolis de turno. Pero en el pensamiento político de esa época, todo era superado por la construcción del socialismo.

Los setenta y ochenta fueron décadas de derrotas, de grandes sufrimientos de las poblaciones latinoamericanas infligidos tanto por los

Arturo A. Roig

# TEORÍA Y CRÍTICA DEL PENSAMIENTO LATINOAMERICANO



Edición corregida y aumentada

ejércitos represores a cargo de terminar con el sueño socialista latinoamericano como por los civiles que en el “mientras tanto” o a posteriori gestaron las condiciones para introducir los cambios necesarios para imponer el modelo de sociedad que llamamos para simplificar “neoliberal”. La década de los ‘80 fue la década perdida según CEPAL y fue cuando se logró acallar por un rato las resistencias de unas poblaciones que, en el decir del historiador Perry Anderson, más resistieron durante todo el siglo XX.

Pero los primeros que reaccionaron contra los elementos mortificantes

del neoliberalismo fueron las poblaciones indígenas, tal vez entusiasmadas y acompañadas por las conquistas legislativas conseguidas en el nivel internacional debido a los 500 años de invasión colonial en 1992. Ecuador con sus marchas, sus reclamos, sus logros de inestabilizar gobiernos concentradores, marcados por la “desposesión” y la corrupción, hasta llegar al día de hoy con gobiernos distintos aunque no exentos de tensiones. Irrumpió en 1994 Chiapas, luego Ecuador, Bolivia, etc.; la presencia de esta América/Abya Yala profunda no pudo evitarse y, como siempre ocurre, comenzaron las reflexiones e ideas alrededor de estas luchas. Se descentraron los sujetos políticos modernos como la clase obrera y apareció la cuestión indígena como cuestión netamente política.

Así surge, creo en reuniones de LASA (Latin American Studies Association) un grupo de latinoamericanos, la mayoría residentes en Estados Unidos, que genera pensamientos-activos que acompañan los derroteros de los movimientos indígenas y muchos otros de carácter socioterritorial: campesinos, afro-brasileño, colombianos, etc, y que se llama “decoloniales” para diferenciarse de los poscoloniales de Asia (Said, Guha, etc.). Tal vez la presentación en público de este grupo fue el libro compilado por Edgardo Lander en 2000. que se llama *La Colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales*.

Por qué traigo esta cuestión: porque esta corriente toma mucho de Arturo Roig, aun sin citarlo todo lo que correspondería. El libro de Walter Mignolo (argentino de origen) toma la famosa frase de O’Gorman acerca de la “invención de América latina” en un interesante libro, que es lo que Roig desarrolla en su primer artículo del libro bastante antes de que aquel otro saliera. En definitiva, deseo manifestar que esta nueva corriente, tributa al aporte filosófico de Arturo Roig, lo reconozcan suficientemente o no.

Una particularidad de Roig es que no reniega del pensamiento europeo sino lo toma, lo de-construye con una confianza notable que marca bien algunos de los comentaristas finales, y lo incorpora a nuestras necesidades de pensamientos activos. No hay pudor en Roig de reconocer la fertilidad de algunos de los programas filosóficos europeos; no los toma desde el “desigual” sino como un par, seguro, como comenta Mahr, como un igual. Y creo que el resultado es complejo y rico.

Si en los decoloniales hay una propuesta de “opción decolonial” en Roig encontramos conceptos tan interesantes como “conciencia de ruptura”, “conciencia culposa de ruptura” y el muy pertinente en este año 2010 del bicentenario, “segunda independencia”. En su pensamiento tiene un lugar importante lo que denomina la moral de la emergencia, la potencia de las clases oprimidas en un nuevo programa emancipador

en emergencia y al que nuestro autor ha contribuido mucho más de lo que las generaciones que coexistimos con él, podemos evaluar.

### **A modo de “coda”**

Si me permiten y tengo unos minutos más, querría contarles lo que representó encontrarme hace 25, 26 años con el Profesor Roig en la construcción de los espacios democráticos de la ciencia. Cuando lo conocí empecé a leerlo (preparé su legajo para invitarlo a la Carrera de Investigación Científica) y comencé a escucharlo –aún recuerdo su impactante discurso al asumir como director del CRYCYT–; pero sobre todo en esos casi 5 años pude observar sus acciones, construyendo instituciones, modificando, transgrediendo e innovando. Pude comprobar la fuerza de la voluntad, por un lado, pero también la fuerza de la honestidad intelectual y humana que funcionan como testimonios. Lo pude observar en relación con los científicos, con el personal de apoyo, el personal de mantenimiento, etc. La última vez que fui a Mendoza como funcionaria del CONICET, el CRYCYT que él dirigía inauguraba una excelente guardería para los niños de las becarias y personal de la institución. Una persona del CRYCYT que seguía la tarea diaria de Roig me comentó: “ves estas mujeres hoy orgullosas de su creación –la guardería– fueron durante mucho tiempo figuras fantasmales de la administración del CRICYT [durante la dictadura]; no se las oía y algunos ni siquiera las veían. Pero llegó Roig y sacó lo mejor de ellas: la creatividad para hacer una guardería distinta y tener cerca a los niños, la alegría de trabajar allí, la felicidad de contribuir a un proyecto interesante y democrático”.

Del mismo modo, mi propio instituto de investigaciones el “Gino Germani” está dividido en “Áreas” siguiendo sus ideas acerca de la organización académica. Bastó que le pidiera a comienzos de los noventa que nos diera una charla sobre cómo era esa organización para que nos visitara en el magnífico *petit* hotel de la calle Callao (hoy el Bar Notorious), nos mostrara la importancia del edificio durante quince minutos de historia de la cultura arquitectónica de Buenos Aires que nos permitió observar lo que en todo ese tiempo habíamos obviado, para después, sacarnos –a nosotros también– del molinete de la repetición, de la reproducción automática de formas de organización de espacios de investigación en la UBA, para lograr pensar una forma interesante llena de oportunidades que pusimos en práctica.

Así es el Dr Arturo Roig, un pensador activo, un sujeto que siempre porta una caja llena de sorpresas que hace que valga más la pena habitar estos mundos y resistir a las injusticias. Muchas gracias.



Instituto  
Argentino para  
el Desarrollo  
Económico

**actividades**

27 DE JUNIO DE 2012

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti**

*Segunda Jornada Debate*

**La problemática agraria en la Argentina. La crisis mundial y su impacto en el agro argentino**

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Sala Jacobo Laks  
Corrientes 1543 3º piso - Ciudad de Buenos Aires

*Primera mesa debate* **Crisis internacional actual y repercusiones en el sector agropecuario mundial**

**Panelistas** *Atilio Borón - Julio Sevares*  
**Coordinador** *Carlos León*

*Segunda mesa debate* **Tendencias productivas del agro global y local y el rol de las políticas públicas**

**Panelistas** *Ernesto Liboreiro - José Pierri*  
**Coordinador** *Daniel Slutzky*

**Organizan:**

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti", Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil (SEUBE), F. F y Letras- UBA.

Departamento de Geografía e Instituto de Geografía-F. F y Letras – UBA.

Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini".

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Revista Realidad Económica

16 DE MAYO DE 2012

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti***Segunda Mesa Debate***Problemática actual y perspectivas del trabajo rural****Panelistas** *Alejandro Senyk - Orlando Uviedo***Coordinador** *Guillermo Neiman*

18 DE ABRIL DE 2012

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti***Primera Mesa Debate***Cooperativismo agrario****Panelistas** *Mario Lattuada - Carlos César Basañes***Coordinadora** *Edith Scheinkerman de Obschatko*

---

**Charlas-debate mensuales sobre coyuntura económica  
en diversas entidades sociales**

---

**INFORMES**

(54 11) 4381-9337/7380/4076

fax 4381-2158

o por e-mail: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar) o en<http://www.iade.org.ar> (inscripción online)