

realidad económica

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

225



*Juan Carlos I de España
Ilustración de Hermenegildo Sábat*

Impactos ambientales

UNA EVALUACIÓN REAL

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidente:

Salvador María Lozada

Vicepresidente:

Alfredo Eric Calcagno

Secretario:

Eliseo Giai

Prosecretario:

Salomón Fainstein

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Carlos Zaietz

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo

Sergio Carpenter

Pedro Etchichury

Dante Falco

Alfredo T. García

Héctor A. García

Flora Losada

Eduardo Mari

Walter Pengué

Daniel Rascovschi

Alberto Rosenthal

Alberto Urthiague

Lucía Vera

Carlos M. Vilas

Guillermo Vitelli

Revisores de Cuentas titulares:

Ana Hawrylkowicz

Norma Penas

Dirección y administración:

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

Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

e-mail: iade@iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

<http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 225

1º de enero al

15 de febrero de 2007

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Secretaría de Redacción:

Irene Brousse

Mónica Padlog

Comité Editorial:

Presidente

Horacio Giberti

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 re-
producidos con sólo acreditar a Realidad
Económica como fuente de origen,
salvo indicación en contrario. La respon-
sabilidad 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 \$100

Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) U\$S18

Suscripción anual (vía aérea) U\$S130

Impreso en Inverprenta S.A., Osvaldo
Cruz 3091/93 - Cdad. de Buenos Aires.
tel. 4302-2054/9711

Correo
Central
Argentino
(B)

Franqueo Pagado
Concesión Nº 3806

SUMARIO

Política económica

El imperialismo en la era neoliberal: respiro y crisis de la Argentina

8

Gérard Duménil - Dominique Lévy

Además de sus métodos específicos que la definen como neoliberalismo, la nueva fase del capitalismo debe interpretarse con referencia a sus objetivos: restituir el poder y los ingresos de las clases dominantes. La difícil definición de una nueva estrategia en los albores de la crisis de 2001, debe evaluarse en esta perspectiva de clase, con aspectos nacionales e internacionales. La pesificación (lo contrario de la dolarización), la depreciación del peso y la cancelación de parte de la deuda pública señalan un cambio dramático, que cuestiona varias opciones básicas neoliberales. Pero los intereses de las clases dominantes se encuentran, nuevamente, en la palestra. En el análisis de las tendencias futuras en la Argentina, es importante tener en cuenta que los mismos intereses de clase que proporcionaron a los años 1990 sus características específicas, en los próximos años podrían sostenerse por otros medios. El resultado dependerá de las confrontaciones de clase. Si ampliamos aún más la perspectiva, esta experiencia arroja algo de luz sobre la posible nueva fase global del neoliberalismo o posneoliberalismo en la economía mundial: los mismos intereses en un entramado bien definido, con métodos claros, o un nuevo compromiso social.

La banca cooperativa y su rol estratégico en el futuro de la economía argentina

19

Leonardo Bleger

El principal objetivo del cooperativismo de crédito es el de la prestación de servicios financieros a amplios sectores económico-sociales que habitualmente se hallan racionados en los mercados financieros y que no encuentran alternativas viables para el financiamiento de sus actividades. Las motivaciones y el espíritu de estas entidades se derivan de los valores y principios que rigen el funcionamiento de las cooperativas. El carácter no lucrativo de las cooperativas se manifiesta en el alcance de objetivos vinculados con la promoción de las comunidades y sectores atendidos por las entidades, y se complementa con la búsqueda de elevados niveles de eficiencia organizacional que garanticen el normal funcionamiento de las cooperativas. En este marco, la obtención de excedentes sólo se constituye en un medio para garantizar la viabilidad y capitalización de las entidades, a la vez que permite disponer de fondos para realizar actividades de capacitación cooperativa, dotar de estímulos al personal y apoyar emprendimientos comunitarios. En el mundo las entidades cooperativas han probado ser eficaces en la provisión de servicios de calidad y características similares a los prestados por las entidades de primera línea, adaptándolos a los requerimientos particulares de los usuarios de la cooperativa.

Sistema financiero

La banca extranjera frente a la crisis: lecciones desde el Uruguay y la Argentina

29

Wesley C. Marshall

El objetivo de este artículo es analizar el comportamiento de la banca extranjera durante las crisis bancarias de 2001 y 2002 en la Argentina y el Uruguay desde una pregunta fundamental: ¿es posible que un gobierno influya el comportamiento de la banca extranjera durante la crisis financiera cuando ésta tiene una posición sistémica? En medio de severas crisis bancarias, los gobiernos de los dos países emprendieron estrategias distintas hacia tal sector. Además de analizar los contextos diferentes de ambas crisis, el artículo examina las respuestas de la banca extranjera a las estrategias gubernamentales, exponiendo algunas características interesantes sobre la naturaleza y el comportamiento de la banca extranjera en momentos de crisis.

Política fiscal

La coparticipación de impuestos en la Argentina:
¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?

Mabel Manzanal

En este trabajo se analizan los aspectos financieros vinculados con la descentralización y la coparticipación de impuestos que se vienen operando desde la década de 1990 en la Argentina. La información muestra una descentralización del gasto y una centralización de los ingresos. Una centralización a favor de la Nación (en el caso de los recursos nacionales) y de las provincias (en el caso de los provinciales) y siempre en perjuicio del nivel municipal. La Argentina es en América latina un caso extremo por el tipo de descentralización operada en los años '90 (como así también por sus desregulaciones y privatizaciones).

No se destinaron fondos especiales (o estuvieron muy condicionados) a las nuevas funciones (salud y educación) asumidas por las provincias y resultantes de la descentralización. Por otra parte, si bien las transferencias hacia las provincias se fueron incrementando (tanto en las primeras décadas de los años '90 como entre 2003-2005) en valores absolutos y en relación con el PIB, se trata de mejoras relativas. Tanto provincias como municipios, si bien reciben más cantidad absoluta de fondos éstos son menores en relación con el total de recursos disponibles; resultando la Nación la principal beneficiaria de los incrementos operados de las recaudaciones tributarias.



Lo anterior es contradictorio con las propuestas de desarrollo territorial hoy ampliamente promocionadas en toda América latina. Porque en realidad la centralización o recentralización constituyen un retroceso en los procesos de independencia y autonomía de la gestión local.

Acumulación de capital y hegemonía débil
en la Argentina (1989-2001)

72

Adrián Piva

Entre 1989 y 1991, profundos cambios en el modo de acumulación y la forma del Estado parecieron consolidar una nueva hegemonía en la Argentina. Sin embargo, a lo largo de la década, las dificultades del Estado para el ejercicio de sus funciones hegemónicas se hicieron evidentes frente al aumento de los conflictos protagonizados por diversos sectores sociales y la creciente deslegitimación del poder político. La hipótesis propuesta en este artículo es que es inherente al modo de acumulación desarrollado durante los '90 una contradicción entre necesidades del proceso de valorización del capital y sus necesidades de legitimación. Esta contradicción tendió a resolverse por medio del predominio de mecanismos coercitivos de producción de consenso negativo (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la clase obrera, alto desempleo), que dio lugar a una hegemonía débil. El fracaso de estos mecanismos en un contexto de crisis aguda contribuye a explicar los episodios de diciembre de 2001.

Medio ambiente I

La evaluación de impactos ambientales (EIA) y
un modelo de desarrollo local

100

Ernesto Pirillo

La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) es un procedimiento técnico-administrativo y de participación pública destinado a identificar, prever, evaluar y mitigar los efectos relevantes sobre el ambiente de proyectos o actividades, antes de que se tomen decisiones importantes. El proceso administrativo se debe apoyar sobre estudios técnicos y en etapas de participación de las comunidades involucradas. Cuanto antes se realice la EIA, en tiempo y forma, mucho más fácil será la adecuación de los proyectos analizados, constituyéndose, de ese modo, en la más eficaz herramienta de gestión ambiental. Las metas del Desarrollo Sostenible no son compatibles con el actual modelo de consumo poniendo en serios problemas la conservación de nuestros recursos naturales y en peligro la sostenibilidad social y económica de muchas comunidades de nuestro país.

Medio ambiente II

Botnia: una visión desde Finlandia

111

Jorma Penttinen

Economías regionales

Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las ferias francas en la provincia de Misiones

115

María Andrea Nardi - Sandra G. Pereira

El objeto de este estudio es el Programa Social Agropecuario (PSA) y su interacción con diferentes actores locales en la conformación de las ferias francas en la provincia de Misiones. Estos espacios de comercialización de la pequeña producción agropecuaria comenzaron a organizarse a partir de 1995 y contaron con la participación no sólo del PSA, sino también del gobierno provincial, de las municipalidades y de varias organizaciones existentes en la provincia, como el Movimiento Agrario Misionero, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Cáritas y la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, entre otras. El tejido institucional resultante de este complejo proceso de vinculación y articulación estaría permitiendo que las acciones realizadas en desarrollo rural en la provincia de Misiones generen una dinámica territorial particular que podría estar contribuyendo a un desarrollo local más participativo.



IADE

En resumidas cuentas

1° de enero / 15 de febrero 2007

134

Galera de corrección

El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América latina y el mundo

MARIO RAPOPORT

Noemí Brenta

156

IADE

Actividades 2007

159

El imperialismo en la era neoliberal: respiro y crisis de la Argentina*

Gérard Duménil **

*Dominique Lévy****

Además de sus métodos específicos que la definen como neoliberalismo, la nueva fase del capitalismo debe interpretarse con referencia a sus objetivos: restituir el poder y los ingresos de las clases dominantes. La difícil definición de una nueva estrategia en los albores de la crisis de 2001, debe evaluarse en esta perspectiva de clase, con aspectos nacionales e internacionales. La pesificación (lo contrario de la dolarización), la depreciación del peso y la cancelación de parte de la deuda pública señalan un cambio dramático, que cuestiona varias opciones básicas neoliberales. Pero los intereses de las clases dominantes se encuentran, nuevamente, en la palestra. En el análisis de las tendencias futuras en la Argentina, es importante tener en cuenta que los mismos intereses de clase, que proporcionaron a los años 1990 sus características específicas, en los próximos años podrían sostenerse por otros medios. El resultado dependerá de las confrontaciones de clase. Si ampliamos aún más la perspectiva, esta experiencia arroja algo de luz sobre la posible nueva fase global del neoliberalismo o posneoliberalismo en la economía mundial: los mismos intereses en un entramado bien definido, con métodos claros, o un nuevo compromiso social.

* "Imperialism in the neoliberal era: Argentina's reprieve and crisis", artículo presentado en la sesión Falsas esperanzas y crisis recurrentes, URPE ASSA, 8.1.2006.

** EconomiX-CNRS (gerard.dumenil@u-paris10.fr) y

*** PSE-CNRS (dominique.levy@ens.fr)

Este trabajo trata la crisis argentina de comienzos de 2000, si bien este tema específico ha sido incluido dentro del marco más amplio del capitalismo contemporáneo. Desde principios de la década de los '80, el capitalismo entró en una nueva fase denominada *neoliberalismo*, que a menudo se presenta como un "modelo de desarrollo", pero que, en realidad, tiene como objetivo la restitución del poder y los ingresos a la clase capitalista, ya que dichos ingresos habían mermado durante las décadas del compromiso *keynesiano*, luego de la segunda guerra mundial¹. El neoliberalismo define también una nueva etapa del imperialismo que, en sí, es una permanente característica del capitalismo². El imperialismo procura la obtención de ingresos de capital por parte de los países ricos del centro provenientes de los países de la periferia. Es un sistema jerárquico. Una de las particularidades del imperialismo contemporáneo es la posición hegemónica de Estados Unidos dentro del modelo general de relaciones capitalistas "informales" (en oposición a los imperios coloniales). La combinación de rasgos neoliberales e imperialistas es tan

estrecha que al conjunto de dichas relaciones lo denominamos el *mix neoliberal-imperialista*.

Tanto las clases dominantes del centro como las de la periferia están involucradas en este nuevo conjunto de relaciones, si bien no en igualdad de condiciones. Todas las clases dominantes se beneficiaron del neoliberalismo, pero en los países de la periferia estas clases también están sujetas a la dominación de las clases dominantes del centro. Es así que un importante elemento para la comprensión del capitalismo contemporáneo es la posición en que las clases dominantes periféricas logran ubicarse dentro de las relaciones capitalistas globales. Tanto la colaboración como la rivalidad se encuentran presentes. Este es el entramado en que debe establecerse la conexión entre la mezcla neoliberal-imperialista y la crisis argentina. La tesis principal de este trabajo puede resumirse en dos proposiciones: (1) la crisis fue una manifestación obvia de los mismos mecanismos neoliberales que intervinieron en las crisis de los años '90 en todo el mundo, como Asia, Rusia, Turquía y América latina; (2) los rasgos dramáticos de la crisis argentina tam-

¹ Hace años, desarrollamos esta "interpretación clasista" del neoliberalismo, cuando esta nueva fase del capitalismo era básicamente entendida con referencia a la oposición entre *estados* y *mercados*. Existen recopilaciones recientes sobre este tema que pueden encontrarse en G. Duménil y D. Lévy, *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*. Harvard University Press (2004) y "The Economics of U.S. Imperialism at the Turn of 21th Century", *Review of International Political Economy*

² El capitalismo sobrevivió a la I^a guerra mundial y a la lucha de clases, contrariamente a las expectativas de Lenin.

bién tienen mucho que ver con la estrategia adoptada por las clases dominantes de ese país para insertarse favorablemente dentro de la nueva economía capitalista global. Con ello no queremos decir que esto no ocurría en relación con las otras crisis "neoliberales" en otros países³, pero atribuimos gran parte de la violencia particular de la crisis en la Argentina a las opciones adoptadas por las clases dominantes.

La sección 1 repasa algunas de las características de la repentina declinación de la tasa de crecimiento en América latina luego de 1980 y la recuperación de la inversión en la década de los noventa en la Argentina. La sección 2 analiza la nueva configuración global en el *mix* neoliberal imperialista y la situación específica de la Argentina. La sección 3 interpreta la crisis de la Argentina en este contexto. (Los aspectos técnicos de estas interrelaciones se presentan en otro estudio⁴).

1. El quiebre de 1980 y el respiro de la acumulación argentina en los noventa

Durante los años siguientes a la segunda guerra mundial, los del compromiso keynesiano, la mayor parte de los países capitalistas de la economía mundial experimen-

taron altas tasas de crecimiento comparadas con los niveles históricos. Cuando las principales economías capitalistas entraron en la crisis estructural de los '70, esas tasas de alguna manera pudieron mantenerse mediante políticas favorables al sector no financiero de la economía, a pesar de las tensiones crecientes, pero finalmente declinaron. Las tasas de crecimiento no se recuperaron durante las últimas décadas del siglo XX como consecuencia de las considerables transferencias de ingresos a favor de las clases dirigentes, típicas del neoliberalismo, y de la política que las sustentaba conjuntamente con un proceso de transformación institucional.

La ruptura fue dramática y repentina en América latina. El **cuadro Nº 1** muestra el promedio de las tasas de crecimiento anual en los siete principales países de América latina, y el Brasil, México y la Argentina por separado. También se presenta Francia para comparar. En todas partes las tasas de crecimiento se redujeron más de la mitad. Esta reducción también se ve en la Argentina, pero el rasgo específico de este país es el bajo valor observado antes y después del quiebre. Además, la macroeconomía de este país siempre fue particular-

³ El ejemplo específico de lo que podría llamarse "apropiación primitiva" en Rusia es de especial interés.

⁴ G. Duménil, D. Lévy, *Argentina's Unsustainable Growth Trajectory: Center and Periphery in Imperialism at the Age of Neoliberalism*, PSE, EconomiX, París, 2005.

Cuadro Nº 1. Tasas medias de crecimiento anual

	1950-1980	1980-2004
7 principales países de América latina	5,7	2,2
Brasil	7,6	2,1
México	6,5	2,5
Argentina	3,3	1,3
Francia	4.4	2,0

mente inestable, con grandes aceleraciones y caídas en recesión. Sólo EUA, que concentra los ahorros mundiales, y países como China (que además de su proceso de reforma, está vendiendo su economía y su fuerza de trabajo extremadamente baratos en los mercados mundiales) y la India en menor medida, han crecido rápidamente en las últimas décadas.

Si consideramos globalmente América latina, no deberíamos hablar de una “década perdida” como los ‘80, sino de un cuarto de siglo perdido. Los flujos de inversión extranjera fueron considerables a fines de los años ‘70 (durante la primera oleada del endeudamiento externo), bajos durante la década de 1980 y muy considerables durante los ‘90 (primeras inversiones no directas y luego directas durante la segunda mitad de los ‘90). Los supuestos beneficios de estas inversiones no se advierten en las tasas de crecimiento. Las inversiones directas no se materializan en un aumento de la inversión física total, como tampoco las inversiones no directas estimulan el crecimiento.

El contraste entre los años 1980 y 1990 es en realidad sólo aparente en la Argentina, en la que los ‘80 fueron años de estancamiento (e inestabilidad macroeconómica), en tanto que una creciente ola de inversiones físicas por parte de empresas (*acumulación*) tuvo lugar entre 1991 y 1998. Denominamos esta excepción a los patrones generales como *respiro de la acumulación*. Se demostró no sustentable y condujo a la recesión de 1998 y al colapso de 2001.

La secuencia de hechos (compromiso keynesiano, crisis estructural, neoliberalismo), que puede aplicarse a los principales países capitalistas en el análisis de patrones de crecimiento, con la afirmación del neoliberalismo en los ‘80, debe adaptarse de alguna manera a las circunstancias latinoamericanas, con los tempranos intentos de liberalización por parte de las dictaduras (por ejemplo, en 1973 en Chile y en 1976 en la Argentina), su fracaso y reversión durante los años ‘80 a comienzos de la crisis de la deuda, la gradual apertura financiera y comercial desde mediados de los ‘80 en

adelante, y el nuevo marco de los años '90, particularmente en la Argentina.

2. La Argentina y el nuevo *mix* neoliberal-imperialista

El imperialismo, en sus objetivos y métodos, es un fenómeno complejo. Combina violencia económica pura, tal como la apertura del comercio y de las fronteras financieras entre países con niveles de desarrollo muy dispares, siempre en beneficio del país dominante, y violencia directa, como la corrupción, la subversión y la guerra. Si consideramos sólo las mediciones disponibles de flujos de interés y dividendos (y las ganancias retenidas de corporaciones transnacionales), está claro que el neoliberalismo aumentó el drenaje imperialista de los países menos avanzados⁵, y la suba de las tasas de interés sobre la deuda después de 1979 fue parte considerable del fuerte incremento a principios de 1980.

Pero existe otra cara de estos mecanismos. Estados Unidos concentra el ahorro de otros países; en particular, las clases acomodadas de América latina invierten masivamente en ese país. Allí, en los Estados Unidos, las clases pudientes gastan cifras enormes y ahorran muy poco. Esta capacidad de beneficiarse con la financiación externa constituye una característica importante del

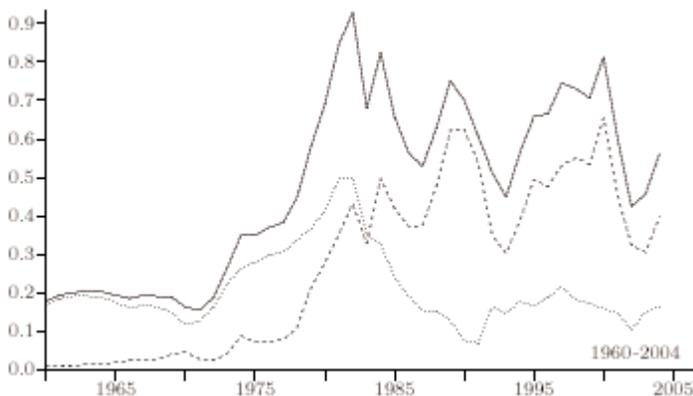
imperialismo contemporáneo de los Estados Unidos. La inversión externa financia su economía, sus déficit públicos y externos, incluyendo la capacidad de este país para exportar capitales (con una importante proporción de inversiones directas en comparación con otros países). Los activos financieros de Estados Unidos en manos del resto del mundo duplican actualmente los activos financieros extranjeros en poder de Estados Unidos. Denominamos estas relaciones la *nueva configuración* del imperialismo.

El **gráfico N° 1** muestra para todos los países latinoamericanos y Estados Unidos los flujos de ingresos de capital que entran y salien de cada unidad de análisis hacia la otra. Puede observarse el salto de ingreso de capital de América latina a Estados Unidos a principios de los '80, pero también el alza posterior de los ingresos pagados por Estados Unidos a América latina. En la actualidad, estos flujos son del mismo orden de magnitud.

El caso de la Argentina es emblemático de esta nueva configuración. Este país paga sumas muy elevadas, en particular debido a su considerable deuda externa y recibe también cifras considerables, debido a sus enormes inversiones en Estados Unidos. Los ingresos percibidos por los argentinos como porcentaje del PIB culminaron en 2000 en niveles que

⁵ G. Duménil, D. Lévy, "The Economics of US Imperialism", *op.cit.*, nota 1.

Gráfico Nº 1. Ingresos percibidos y pagos realizados por participaciones del PIB de E.U.(%). De América latina a Estados Unidos y viceversa



Ingresos percibidos por Estados Unidos provenientes de América latina (—).

Pagos de Estados Unidos a América latina (- - - -)

Ingresos netos de Estados Unidos provenientes de América latina (.....)

duplicaron el promedio de los siete mayores países latinoamericanos.

En realidad, esta evolución también presenta dos facetas: (1) las clases dominantes argentinas se integraron a la configuración del imperialismo como una clase rentista y (2) vendieron la mayor parte de su economía a extranjeros. Con respecto a esto último, basta observar que a principios de los años 2000, el 80% del producto total (valor agregado) de las 500 mayores corporaciones no financieras de la Argentina estaba compuesto por empresas cuyos dueños eran extranjeros (con más del 50% de la propiedad extranjera).

Esta nueva situación es el resul-

tado de prolongadas tendencias históricas, que alcanzaron niveles sin precedentes en vísperas de las reformas de comienzos de los '90. Estas reformas deben interpretarse en dos niveles:

1. La inspiración neoliberal es obvia: políticas orientadas a la estabilidad de precios (*currency board*), banco central independiente, privatización, convertibilidad, relajamiento de las barreras al comercio internacional y a los movimientos financieros, apertura del sector financiero a los inversores extranjeros, etc. A esto debe sumarse la dramática reducción de los salarios reales desde la dictadura. Todo esto y otros rasgos confieren a los años '90 en la Argentina incuestionables rasgos neoliberales.

2. Otros aspectos deben interpretarse en forma diferente. La política cambiaría es crucial en este sentido. La fijación del peso al dólar en lugar de su flotación, define un primer elemento. Esta no es una política recomendada por el FMI o favorecida por Estados Unidos: además, el tipo de cambio (la relación un peso – un dólar) era muy alta. Esta política en realidad benefició a los inversores argentinos, ya que les permitió adquirir activos extranjeros a un tipo de cambio favorable. En esta discusión es también relevante el hecho de que los inversores extranjeros son compradores de empresas (como inversión directa). En términos globales, con un tipo de cambio elevado, las clases dominantes no venden baratas sus empresas⁶, contribuyendo así a mejorar su capacidad de exportar capital. Así es como dichas clases dominantes argentinas se insertaron "eficientemente" en la nueva configuración imperialista como rentistas. Como veremos, el costo fue enorme para el resto de la población.

Además, como es bien conocido, un tipo de cambio elevado no favorece la economía real, a causa de la gran competencia por parte de extranjeros (y a pesar del abatamiento de las importaciones de bienes de capital). Esto tuvo severas consecuencias para la

economía nacional debido al crecimiento de las importaciones (el volumen y los precios de las exportaciones argentinas no dependen del tipo de cambio del país).

3. La crisis

Por "respiro de la acumulación argentina" entendemos los 7 años de excepción a los generalmente muy bajos niveles de acumulación después de los años 1980, que permitieron la búsqueda de la inserción de las clases dominantes argentinas en el nuevo *mix* neoliberal-imperialista. Esta ola de acumulación dependía estrechamente del resto del mundo en dos aspectos interconectados: (1) una fracción considerable y creciente del equipamiento era importada y (2) era financiada mediante préstamos externos. La conexión entre estas dos características es que, aparentemente y en gran medida, eran préstamos comerciales provistos por los vendedores de esos equipos.

La expectativa, de acuerdo con la propaganda neoliberal-liberal, era que estas inversiones resultarían en una nueva capacidad de exportación, aumentarían las divisas extranjeras, y se demostraría muy provechoso. Ambas conclusiones no pudieron confirmarse por las siguientes razones:

⁶ El caso de la empresa francesa Suez luego de la devaluación es típico de esta situación. La inversión se hizo cuando el peso estaba alto. Luego de la devaluación, las ganancias obtenidas, expresadas en euros, fueron consideradas desproporcionadamente bajas en comparación con la inversión inicial.

Cuadro Nº 2. La deuda pública argentina

	1993	2001	2004	2005
Deuda (miles de millones de dólares)	71	144	191	126
Deuda (\$)/GDP (\$) (%)	30	54	126	73
Deuda (\$)/PIB (\$ PPA) (%)	21	33	39	23

1. Dado el alto tipo de cambio, la balanza comercial argentina se tornó negativa durante los '90, como en otros países latinoamericanos.

2 Debido a las altas tasas de interés, el margen de ganancias comenzó a descender luego de 1998, para ubicarse finalmente en niveles muy bajos, en particular debido a la proporción decreciente de la economía todavía en manos de capitalistas locales. Por lo menos una recesión estaba en la agenda.

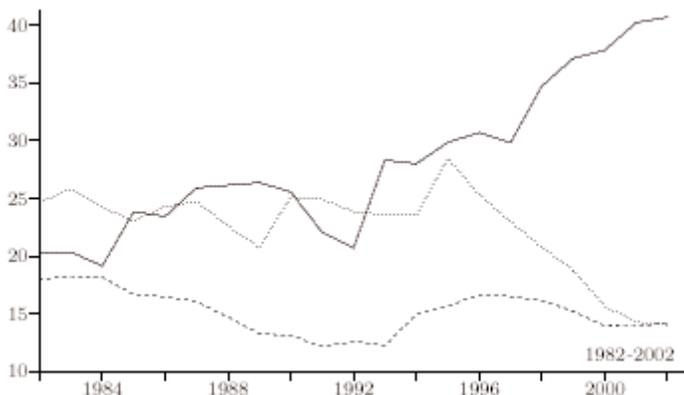
No se produjo explosión de los gastos públicos básicos y el superávit primario continuó siendo positivo. Este perfil se mantuvo a pesar de la baja capacidad para la recaudación de los impuestos y de las debilidades institucionales. El irresponsable movimiento hacia los fondos de pensión de 1994 significó una pesada carga para el gasto público, ya que el Estado se vio forzado a contribuir al pago mediante el sistema de *pay-as-you-go**, no beneficiándose más con la contribución de los trabajadores activos que alimentaban

sus propios fondos. Sin embargo, el problema principal se originó en las elevadas y crecientes tasas de interés que ocasionaron un déficit importante pese al superávit primario. La deuda pública creció rápidamente, si bien el componente externo lo hizo en menor medida que el de la deuda externa privada. Las cifras principales se han incluido en el **cuadro Nº 2**. (La cancelación de parte de la deuda pública a principios de 2005, puede verse en la última columna del cuadro).

La deuda pública era financiada por extranjeros o por argentinos, pero en su mayor parte en dólares. La deuda externa argentina, privada y pública, es comparativamente alta y siguió aumentando durante los '90, como puede verse en el **gráfico Nº 2**. Los extranjeros continuaron prestando hasta fines de 2001, cuando la diferencia entre los tipos de cambio alcanzó niveles extraordinarios. El costo de abandonar la caja de conversión (en particular el tipo de cambio fijo) se ha considerado hacia el final demasiado elevado, hasta el momento mismo en que el costo

* *Pay as you go*: pagar por bienes, servicios, al momento de la compra, no pagar más de lo que los ingresos permiten (Nota del T.).

Gráfico Nº 2. Los deuda externa como porcentaje del PIB (PPA) (%). Argentina, Brasil y México



Argentina (.....)

Brasil. (—)

México (.....)

Este gráfico compara la deuda externa en dólares con el PIB en dólares, utilizando tipos de cambio de la PPA (Paridad del Poder Adquisitivo) Dichas tasas son tipos de cambio ficticios que, si prevalecieran, igualarían el nivel general de precios. Las razones al PIB a los precios corrientes dependen demasiado de las políticas de los tipos de interés como para permitir una comparación internacional.

de preservarlo se tornó abismal

Cuando comenzó la recesión en 1998, una tendencia ligeramente declinante entre 1998 y mediados de 2001, el flujo de ingresos fiscales comenzó a caer. El gobierno, comprometido a balancear el presupuesto, aumentó los impuestos, con lo que la situación empeoró. Los sectores privados y públicos trataban de que fuera el otro el quien se hiciera cargo del pago de la insostenible deuda. Es importante destacar que los salarios reales se mantuvieron en un nivel estable, muy reducido, a lo largo de la década de los '90. (Por

supuesto, para la literatura de la corriente principal, los trabajadores deberían haber hecho más concesiones).

Con la caja de conversión, la tarea de controlar la macroeconomía había sido enteramente transferida a los "mercados", es decir, a los intereses financieros nacionales y, sobre todo, internacionales. Las tendencias intrínsecas declinantes de las inversiones financieras provenientes de países centrales (que reflejaban los vaivenes de sus propias macroeconomías), se combinaron con tensiones internas. Cuando la pre-

Cuadro Nº 3. PIB e inversión (1998.2- 100

	1998.2	2001.2	200 2.1	2005.3
PIB	100.0	94.6	72.0	103.1
PIB ajustado por estacionalidad	100.0	93.8	70.9	105.2
Inversiones	100.0	73.1	44.1	99.0

sión alcanzó niveles insostenibles, resultó claro que la caja de conversión, basada sobre reservas de moneda extranjera, actuó de acuerdo con lo que es: un multiplicador procíclico de desequilibrios externos.

Como puede verse en el **cuadro Nº 3**, la economía colapsó a fines de 2001, con las terribles consecuencias humanas ya bien conocidas. Si tomamos el segundo cuatrimestre de 1998 como hito, el producto cayó 20% con respecto al valor del primer cuatrimestre de 2002 (de 100 a 70.9 en la segunda línea de la tabla. Simultáneamente, la inversión de las empresas cayó 56 por ciento).

Conclusiones

Con las reformas del comienzo de los '90, las clases dominantes argentinas crearon un nuevo marco con fuertes características neoliberales. Este nuevo marco fue tan peligroso como resultó serlo en los países de la periferia que sufrieron transformaciones similares, con la apertura de las fronteras comerciales y la libre movilidad del capital. El "control" de la macroeconomía se depositó

en manos de los intereses financieros, con las mismas consecuencias que en todas partes. Este marco estaba, como en otros países, fuertemente sesgado en favor de las clases capitalistas internacionales -en realidad, el rasgo central definitorio del *mix* neoliberal-imperialista-. Pero las clases dominantes de la Argentina lograron crear condiciones favorables para su inserción en la nueva configuración de las relaciones imperialistas. En esta configuración de clases, siempre existe cierto grado de conflicto entre los intereses periféricos y los de las clases dominantes centrales. En el caso de la Argentina, el marco de la década de 1990 aparentemente resolvió este conflicto metamorfoseando un intercambio en una milagrosa convergencia de intereses. La misma alta tasa de interés requerida era claramente insostenible, pero las apuestas eran tan altas (según se manifestaba en otras opciones, incluyendo la capacidad para reprimir a los trabajadores) que las finanzas internacionales no creyeron en ninguna reversión posible. De esta forma, una crisis neoliberal *standard* cualquiera fuera la violencia de dichos episodios en

otros países se transformó en un colapso.

De esta experiencia puede extraerse una importante lección analítica, con notables consecuencias para el análisis de las tendencias futuras. Además de sus métodos específicos que la definen como neoliberalismo, la nueva fase del capitalismo debe interpretarse con referencia a sus objetivos: restituir el poder y los ingresos a las clases dominantes. La difícil definición de una nueva estrategia en los albores de la crisis de 2001, debe evaluarse en esta perspectiva de clase, con aspectos nacionales e internacionales. La pesificación (lo contrario de la dolarización), la depreciación del peso y la cancelación de parte de la deuda pública señalan un cambio dramá-

tico, que cuestiona varias opciones básicas neoliberales. Pero los intereses de las clases dominantes se encuentran, nuevamente, en la palestra. En el análisis de las tendencias futuras en la Argentina, es importante tener en cuenta que los mismos intereses de clase, que proporcionaron a los años 1990 sus características específicas, en los próximos años podrían sostenerse por otros medios. El resultado dependerá de las confrontaciones de clase. Si ampliamos aún más la perspectiva, esta experiencia arroja algo de luz sobre la posible nueva fase global del neoliberalismo o posneoliberalismo en la economía mundial: los mismos intereses en un entramado bien definido, con métodos claros, o un nuevo compromiso social.



La banca cooperativa y su rol estratégico en el futuro de la economía argentina*

*Leonardo Bleger***

El principal objetivo del cooperativismo de crédito es el de la prestación de servicios financieros a amplios sectores económico-sociales que habitualmente se hallan racionados en los mercados financieros y que no encuentran alternativas viables para el financiamiento de sus actividades. Las motivaciones y el espíritu de estas entidades se derivan de los valores y principios que rigen el funcionamiento de las cooperativas.

El carácter no lucrativo de las cooperativas se manifiesta en el alcance de objetivos vinculados con la promoción de las comunidades y sectores atendidos por las entidades, y se complementa con la búsqueda de elevados niveles de eficiencia organizacional que garanticen el normal funcionamiento de las cooperativas. En este marco, la obtención de excedentes sólo se constituye en un medio para garantizar la viabilidad y capitalización de las entidades, a la vez que permite disponer de fondos para realizar actividades de capacitación cooperativa, dotar de estímulos al personal y apoyar emprendimientos comunitarios.

En el mundo las entidades cooperativas han probado ser eficaces en la provisión de servicios de calidad y características similares a los prestados por las entidades de primera línea, adaptándolos a los requerimientos particulares de los usuarios de la cooperativa.

* Conferencia dictada en el Seminario "Pensando la Economía, la Nación y las Finanzas para el Desarrollo" organizado por CEFID-AR (Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina). 28 de junio de 2006.

** Asesor Económico de Banco Credicoop Coop L

La recuperación financiera reciente

Pasados ya algunos años de la profunda crisis de comienzos de siglo, el sistema financiero local ha mejorado significativamente su situación, hecho que se expresa principalmente en la recomposición de los niveles de intermediación, la reducción de las tasas de interés, la disminución de los créditos en situación irregular y la mejora en el cuadro de resultados de las entidades.

Desde el año 2004 se observa una marcada recuperación de los préstamos al sector privado, tanto para las familias como para las empresas. Otro rasgo positivo es que aproximadamente el 90% de las operaciones bancarias se encuentran denominadas en moneda local -la proporción era de sólo el 30% en la década de los noventa-. Un tipo de cambio más estable y modificaciones normativas -tal como la implementación de restricciones para el otorgamiento de préstamos en moneda extranjera-, han desalentado las transacciones en dólares. Desde una perspectiva de mediano a largo plazos, la generalización de las operaciones en pesos permitirá obtener mayores grados de libertad en el manejo de la política monetaria.

Actualmente, la mayor parte de las entidades bancarias han comenzado a mostrar resultados positivos en sus balances. La can-

celación de la mayor parte de los redescuentos otorgados durante la crisis, la merma significativa de los índices de morosidad, la disminución en la exposición al sector público y el incremento de los ingresos por servicios, son algunos de los factores que contribuyen a explicar la mejora de la rentabilidad bancaria. Este buen desempeño financiero se encuentra sostenido, en gran medida, por el dinamismo de la actividad económica, así como por ciertas modificaciones en el marco normativo, como las que flexibilizaron las pautas respecto de los capitales mínimos de las entidades y la clasificación y provisionamiento de los deudores del sector privado.

Sin duda alguna, los avances recientes han sido importantes. Sin embargo, aún persisten importantes desafíos que deben ser afrontados para disponer de un sistema financiero que contribuya eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país.

Los desafíos del sistema financiero

Desde nuestra perspectiva, los principales desafíos pasan por:

1) Incrementar la cobertura social de los servicios bancarios:

En la actualidad sólo el 40% de los hogares está bancarizado y

cerca de 10 millones de personas económicamente activas (60% de la PEA) tienen dificultades para acceder a un crédito o realizar un depósito bancario. Los elevados niveles de desempleo e informalidad y la precariedad de los ingresos de la mayor parte de los trabajadores y cuentapropistas son representativos de la regresividad de la estructura social argentina y conspiran contra el alcance de dicho objetivo. La resolución de esas problemáticas demandará otras instancias y mecanismos de resolución que exceden la especificidad de lo financiero. Se trata de un enorme desafío para la política económica y la sociedad en su conjunto. A pesar de ello, no debería minimizarse el efecto positivo de una cobertura social más amplia de los servicios bancarios. Ello remite a la necesidad de considerar al sistema financiero como un servicio público, en contraposición al paradigma vigente desde la ley de Entidades Financieras 21.526 de 1977, que se funda sobre la concepción de la actividad bancaria como una actividad guiada exclusivamente por la maximización del lucro.

II) Ampliar la cobertura geográfica de los servicios financieros:

Un sistema financiero que colabore eficazmente con el desarrollo económico y social debe procurar también reducir las asimetrías regionales que existen en materia de acceso a los servicios financie-

ros. Actualmente, se observan grandes heterogeneidades en la bancarización entre regiones, con 7 provincias que poseen 150 cuentas por cada cien habitantes mientras que en otras 7 sólo existen 19 cuentas por cada cien habitantes. A su vez, sólo un tercio de las 3.248 localidades que existen en el país cuentan con alguna sucursal bancaria y 79 aglomerados urbanos -de más de 2.000 personas- no poseen casas bancarias, lo que obliga a sus habitantes a recorrer grandes distancias para realizar pagos o gestionar créditos.

III) Democratizar el crédito:

La información provista por el Banco Central muestra una elevada concentración del crédito en el sistema bancario. Los diez mayores deudores concentran el 13% de las financiaciones a empresas, porcentaje que se amplía al 37% cuando se considera el universo de los cien tomadores más importantes. Se trata de las mayores empresas o de aquellos grupos económicos que resultaron beneficiados por el proceso de concentración y extranjerización evidenciado durante la década de los noventa. Este sesgo se complementa con una baja participación de las PyMEs en el total de préstamos y las garantías otorgadas. Si tomamos como indicador del financiamiento a las pequeñas y medianas empresas los préstamos inferiores al millón de pesos, se observa que el 95% de las fir-

Cuadro Nº 1. Distribución de Deudores del Sector Privado por Tramos (Julio 2006)

Tramo en miles	Cant. de empresas	%	Monto deuda En millones \$	%
0-200	85.970	84,6	2.536	3,1
200 – 1.000	10.982	10,8	4.699	5,8
1.000 – 50.000	4.465	4,4	23.071	28,4
Más de 50.000	214	0,2	50.768	62,6
TOTAL	101.631	100	81.075	100

Fuente: Elaboración propia sobre "Información de Entidades Financieras": B.C.R.A

mas recibe en la actualidad el 9% de las financiaciones bancarias, un porcentaje sensiblemente inferior al aporte que las PyMEs realizan en términos de producción y empleo. En contraposición, aquellas empresas con deudas superiores al millón de pesos -que pueden ser consideradas como medianas grandes o grandes- representan sólo el 5% del padrón total y reciben el 91% del crédito restante (**cuadro Nº 1**).

La concentración de los créditos y el escaso financiamiento recibido por las PyMEs son el reflejo de lo que ocurre en la esfera de la producción. Las 500 mayores empresas del país concentran el 34% del valor agregado y el 77% de las exportaciones de los sectores Minería, Industria Manufacturera, Electricidad, gas y agua, Construcción, Comercio, Transporte, Comunicaciones y Otros Servicios ("Grandes Empresas en la Argentina", Indec 2006).

En el último período el Banco

Central ha efectuado una serie de modificaciones a las normas de crédito para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas. A su vez, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa ha puesto en marcha una serie de medidas para ampliar la oferta de préstamos al sector, entre las que se destaca el Régimen de Bonificación de Tasas, una herramienta de probada eficacia. Sin embargo, las medidas han resultado insuficientes para modificar el sesgo hacia la concentración de las carteras de los bancos.

IV) Incrementar y mejorar la calidad de la intermediación financiera:

Cuando se analizan los volúmenes de intermediación en términos del PIB se observa que tanto los préstamos (10,0%) como los depósitos (17,6%) siguen estando por debajo de lo registrado durante la convertibilidad. La brecha es mayor aún si se considera lo que ocurre tanto en otros países de la

región como en los desarrollados. La relación créditos/PBI de América latina es del 28% y en el caso del promedio de los países desarrollados alcanza al 84%. Ello da cuenta del importante camino que aún resta por recorrer en lo que respecta a la profundización del sistema bancario doméstico.

Los aspectos de la calidad de la intermediación se vinculan en parte con el cortoplacismo del fondeo de las entidades. Hoy los plazos fijos representan el 43% de los depósitos totales del sistema financiero, aún por debajo del promedio verificado en la precrisis, cuando llegaban al 64%. A su vez, el 52% del monto de las financiaciones tienen plazos inferiores a los seis meses y sólo el 29% supera los dos años.

La construcción de un amplio mercado de crédito bancario debe partir de las lecciones aprendidas en el pasado¹. Respecto de la profundización de los niveles de intermediación, la experiencia hace referencia, por ejemplo, a la necesidad de mantener tasas de interés activas compatibles con el pago de las deudas por parte de familias y empresas. A su vez, es preciso establecer límites para el financiamiento del Estado a los efectos de impedir el desplazamiento del crédito del sector privado en favor del público (*"crowding out"*). El alcance de un horizonte

de estabilidad macroeconómica se presenta como un aspecto de suma relevancia para alcanzar dicho objetivo. El aporte del Banco Central, en su doble rol de ente regulador y garante de última instancia de los depósitos, se constituye en un instrumento de fundamental relevancia para reforzar la estabilidad del sistema financiero.

A su vez, la experiencia internacional nos muestra que la calidad y el volumen de las transacciones requieren de la utilización de otras herramientas que regulen los movimientos de capitales transfronterizos como forma de evitar modificaciones abruptas en la cotización del tipo de cambio y sucesos de fuga de capitales que desestabilicen el sistema de pagos y afecten el monto de los ahorros intermediados por el sistema financiero doméstico.

Los aprendizajes construidos a partir de los resultados de la aplicación del recetario neoliberal son un reflejo de los severos límites que poseen los mercados para asignar los recursos financieros desde una perspectiva que contribuya al desarrollo económico y social. En nuestro país son conocidos los resultados en materia de segmentación de los mercados de crédito, de incremento en el costo crediticio y de mayor volatilidad y crisis asociadas con la liberaliza-

¹ Véase al respecto, Bleger, L. (2004), "Argentina, laboratorio de la financiarización de las economías en desarrollo", *La economía argentina y su crisis (1976-2003)-Análisis institucionalistas y regulacionistas*, Boyer, R., y J. Neffa coordinadores, Miño y Dávila.

ción irrestricta de las finanzas domésticas y de los vínculos financieros con el exterior.

Las características del crédito cooperativo

El principal objetivo del cooperativismo de crédito es el de la prestación de servicios financieros a amplios sectores económico-sociales que habitualmente se hallan racionados en los mercados financieros y que no encuentran alternativas viables para el financiamiento de sus actividades². Las motivaciones y el espíritu de estas entidades se derivan de los valores y principios que rigen el funcionamiento de las cooperativas³.

El carácter no lucrativo de las cooperativas se manifiesta en el alcance de objetivos vinculados con la promoción de las comunidades y sectores atendidos por las entidades, y se complementa con la búsqueda de elevados niveles de eficiencia organizacional que garanticen el normal funcionamiento de las cooperativas. En este marco, la obtención de excedentes sólo se constituye en un medio para garantizar la viabi-

lidad y capitalización de las entidades, a la vez que permite disponer de fondos para realizar actividades de capacitación cooperativa, dotar de estímulos al personal y apoyar emprendimientos comunitarios.

En el mundo las entidades cooperativas han probado ser eficaces en la provisión de servicios de calidad y características similares a los prestados por las entidades de primera línea, adaptándolos a los requerimientos particulares de los usuarios de la cooperativa. La descentralización de las operaciones propias de la estructura de los bancos cooperativos contribuye a la identificación de dichas necesidades. En ello se diferencian de otras formas de organización empresarial en las que las decisiones de otorgamiento de crédito son abordadas muchas veces desde la casa matriz (desde el exterior cuando se trata de entidades extranjeras) sin un conocimiento cabal de los requerimientos puntuales de los sujetos de crédito, de las vicisitudes de la comunidad o región, o de la coyuntura económica y/o sectorial.

La profunda inserción en las

² Según la Alianza Cooperativa Internacional "Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada".

³ Los principios se enumeran en la declaración de la ACI (1995): 1) asociación voluntaria y abierta; 2) control democrático por los socios; 3) participación económica de los asociados; 4) autonomía e independencia; 5) educación, capacitación e información; 6) cooperación entre cooperativas y; 7) preocupación por la comunidad.

comunidades locales, el conocimiento profundo de las PyMEs y las personas, la construcción de vínculos de larga data con sus asociados y la participación de éstos en la gestión, son factores que contribuyen a atenuar las asimetrías informativas que caracterizan a la actividad financiera⁴. Ello facilita el acceso al crédito a potenciales tomadores y repercute de manera favorable en la operatoria de las entidades, verificándose una mayor atomización de los deudores, menores niveles de riesgo de pago crediticio y el consiguiente incremento de la solvencia bancaria, así como también en un fondeo más estable y diversificado.

La experiencia internacional relativa al desempeño de estas entidades refuerza la idea de que la forma de organización cooperativa puede ser llevada adelante de manera "exitosa". Los bancos europeos⁵ constituyen una muestra consistente en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos de la cooperativa y el alcance de excelentes indicadores de rentabilidad, liquidez, riesgo y capitalización⁶.

En Europa, donde claramente la banca cooperativa tiene un rol decisivo, existen 4.567 bancos

regionales de carácter cooperativo. La estructura general cuenta con 58.400 sucursales, 44 millones de asociados, 648 mil empleados y activos por 3,78 billones de euros. El aporte de dichas entidades se pone de manifiesto en el hecho de que el 16% de los préstamos y depósitos del total del sistema financiero de Europa es canalizado por la banca cooperativa (**cuadro Nº 2**). El desarrollo del cooperativismo de crédito también abarca con fuerza a otras economías como las del Japón, Corea, Canadá, Taiwán y Estados Unidos (**cuadro Nº 3**).

El aporte de la banca cooperativa argentina

El cooperativismo de crédito nació de la acción de pequeños y medianos empresarios, artesanos, trabajadores y profesionales que buscaban acceder a los servicios financieros de una forma solidaria y autogestionada de modo de resolver de esta forma la falta de asistencia financiera por parte de la banca tradicional.

En la Argentina, las primeras cajas de crédito cooperativas datan de principios de siglo XX.

En la actualidad, la vigencia del

⁴ Se habla de asimetrías de información en la medida en que el tomador de crédito conoce mejor la situación de la empresa y su capacidad de pago que la entidad que otorga el crédito.

⁵ Borzel (2004): "La Banca Cooperativa en Francia: un Estudio de Caso", Documento de Trabajo Nº 4, CEFID-AR.

⁶ Estas entidades mantienen una participación activa en los Sistemas de Garantías Solidaria.

Cuadro Nº 2. Principales Bancos Cooperativos Europeos

Entidad	País	Bancos			Activos (Mill.Euros)
		Regionales	Asociados	Sucursales	
Credit Agricool	Francia	43	5.700.000	9.060	913.000
Credit Mutuel	Francia	18	6.500.000	4.990	387.400
Banques Populaires	Francia	22	2.800.000	2.692	250.404
BVR / DZ Bank	Alemania	1335	30.000.000	14.554	848.688
Asoc. Nazionale fra le Banche Popolari	Italia	88	1.035.000	7.386	414.000
Rabobank	Holanda	288	1.456.000	1.643	475.089
Raiffeisenbanken	Austria	576	1.654.970	1.619	145.530
Genossenschaftsverband	Austria	68	650.000	611	33.733
Union Nacional de Cooperativas de Crédito	España	83	1.669.676	4.607	63.255
Okobank	Finlandia	241	1.105.000	677	38.229

Nota: Datos al 31.12.2005

Fuente: European Association of Cooperative Banks

Cuadro Nº 3. Instituciones Bancarias Cooperativas No Europeas (Dentro de las 30 mayores)

Entidad	País	Asociados (En miles)
1 Norinchukin Bank	Japón	8.800
2 Asociación Nacional de Shinkin Banks	Japón	8.117
5 Asociación Nacional de Credit Uniones (CUNA)	EUA.	71.390
13 Federación Nacional Agrícola Coop	Corea	--
14 Movimientos de Cajas Desajrdins	Canadá	5.467
15 Banco Cooperativo de Taiwan	Taiwan	--
20 Central de Credit Unions de Canada	Canadá	4.156
24 Federación Nacional de Credit Unions	Corea	4.711
25 CoBank	EUA.	--
29 Federación de Bancos Cooperativos	India	90.260
30 Hallbank	Turquía	--

Fuente: Centro de Gestión de Cooperativas, Escuela de Hec "Perfil de las Instituciones Cooperativas Bancarias por el Mundo". 1998

cooperativismo de crédito se expresa fundamentalmente a partir de la presencia del Banco Credicoop Coop, único banco cooperativo del país y el de mayor dimensión de América latina.

La reciente sanción de ley 26173 que introduce modificaciones en la ley de entidades financieras constituye un hecho auspicioso para el desarrollo de las cajas de crédito cooperativas, figura que virtualmente ha desaparecido de la actividad financiera. Esta legislación amplía las facultades operativas de las cajas, alienta el desarrollo de las cuentas a la vista mediante la utilización de las letras de cambio cursadas a través de cámaras compensadoras, reduce las exigencias de capitales mínimos, autoriza la apertura de hasta 5 sucursales por caja y alienta el rol de las federaciones. (Gleizer, Aarón, "Cajas de crédito: nuevo marco legal", *Acción* N° 968, diciembre 15 de 2006).

La creación de cajas de crédito, proceso en el cual las cooperativas de servicios públicos pueden jugar un rol destacado, puede expandir la acción del movimiento cooperativo de crédito en el país y su aporte al desarrollo económico social, en particular en las zonas menos densamente pobladas.

¿Cuál es la contribución actual y potencial de estas entidades para resolver algunos de los desafíos financieros que se mencionaron anteriormente?

En primer lugar, la operatoria

marcadamente minorista que caracteriza a la banca cooperativa le posibilita asistir a una cantidad importante de sectores económico-sociales que habitualmente no acceden a los servicios financieros o que lo hacen en condiciones extremadamente desfavorables. Allí se incluye a las PyMEs, microempresas, entidades de la economía social (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles), profesionales, asalariados y beneficiarios del sistema provisional. Este perfil contribuye al incremento de la cobertura social de los servicios bancarios (apertura de cuentas, provisión de créditos, etc.).

La estrecha relación de la banca cooperativa con las cooperativas de servicios públicos -que cuenta con centenares de miles de usuarios- y experiencias recientes en el área de micro créditos son auspiciosas en la medida en que permiten prever una extensión del alcance de su operatoria hacia sectores hoy no atendidos.

En cuanto a la cobertura geográfica debe destacarse el perfil de la localización de las sucursales de la banca cooperativa. Al respecto, un 60% de las sucursales se encuentra en pequeñas localidades o ubicadas en economías regionales. En los Bancos Nacionales S.A. y los Bancos Extranjeros esta proporción es significativamente menor -de 46% y 30%, respectivamente-.

Su especialización en el segmento de las micro, pequeñas y

medianas empresas le permite contribuir al desafío de democratizar el crédito. En el Banco Credicoop los denominados “préstamos comerciales asimilables a consumo” -de hasta 200 mil pesos- explican el 22% de la financiación total. Esa proporción en los bancos extranjeros alcanza sólo al 3,1%. En un rango intermedio, aunque más cerca de estos últimos, se encuentran los bancos nacionales S.A. (7,3%).

Una prueba de la fuerte orientación PyME de la banca cooperativa es su destacada participación en programas públicos de incentivo a la actividad de las PyMEs⁷. Del mismo modo el Banco Credicoop juega un rol central en los programas de crédito a cooperativas con carácter promocional que algunas provincias han puesto en marcha.

Por último, la banca cooperativa ha venido contribuyendo fuertemente a la expansión del crédito de mediano y largo plazos tanto en la línea de préstamos personales dirigidos a la compra de viviendas como a la financiación de proyectos de inversión de PyMEs y cooperativas a través del otorgamiento de créditos prendarios, alquiler de maquinaria y equipos (*leasing*) y financiación de importaciones.

Finalmente, aún resta mucho camino por recorrer para disponer de un sistema financiero que contribuya realmente al desarrollo económico y social. La banca cooperativa está en condiciones de realizar un aporte invaluable para que esto pueda hacerse realidad.

⁷ El Banco Credicoop tuvo una activa participación en todas las licitaciones de fondos correspondientes al Programa de Bonificación de tasas que comprende un subsidio de tasas a las PyMes en préstamos para la financiación de capital de trabajo y compra de maquinarias y equipos.

La banca extranjera frente a la crisis: lecciones desde el Uruguay y la Argentina

*Wesley C. Marshall**

El objetivo de este artículo es analizar el comportamiento de la banca extranjera durante las crisis bancarias de 2001 y 2002 en la Argentina y el Uruguay desde una pregunta fundamental: ¿es posible que un gobierno influya el comportamiento de la banca extranjera durante la crisis financiera cuando ésta tiene una posición sistémica? En medio de severas crisis bancarias, los gobiernos de los dos países emprendieron estrategias distintas hacia tal sector. Además de analizar los contextos diferentes de ambas crisis, el artículo examina las respuestas de la banca extranjera a las estrategias gubernamentales, exponiendo algunas características interesantes sobre la naturaleza y el comportamiento de la banca extranjera en momentos de crisis.

* Economista estadounidense, licenciado en Ciencias Políticas del College of William and Mary de los Estados Unidos. Doctorando en el programa de Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

En 1894, el ministro de hacienda de la Argentina J.A. Terry afirmó que los bancos de capital extranjero “sin duda alguna no querrán participar de los sacrificios inherentes a todo pueblo en transformación” (*El Diario*, 1894). Más de un siglo después, alinear los intereses de la banca extranjera con las medidas necesarias para lograr una política crediticia nacional capaz de fomentar la actividad económica ha resultado ser una meta pocas veces alcanzada en América latina. Con la acelerada extranjerización bancaria de la región en la última década, esta incongruencia histórica ha cobrado una importancia renovada. Ya se han producido diversas críticas acerca del comportamiento de la banca extranjera cuando tiene una participación sistémica, destacando entre ellas el desfondeo del sistema y las políticas crediticias conservadoras. Mientras estas críticas resultan muy relevantes en tiempos de calma financiera, el presente trabajo examinará otra cara de la banca extranjera: su comportamiento en tiempos de crisis financiera.

Específicamente, dado la naturaleza procíclica de la banca extranjera en momentos de crisis (Galindo, Micco, y Powell 2003; Caballero 2002; Caballero, Cowan, y Kearns 2005), el trabajo analizará si las acciones de un gobierno pueden atenuar este comportamiento institucional. El análisis de este tema será en pri-

mera instancia reflexivo, examinando las crisis bancarias de la Argentina y el Uruguay de 2001-2002. Pero si bien un enfoque en las posiciones tomadas por los gobiernos y por los bancos extranjeros durante las crisis rioplatenses ofrece una óptica reveladora e importante en sí, dado el hecho de que estas crisis son las primeras en ocurrir con un sistema financiero altamente extranjerizado en tiempos modernos, sus lecciones también son prescriptivos para todo país cuya sistema bancario se encuentra en un estado similar. Sin embargo, como se argumentará, algunas de estas lecciones resultan engañosas.

La evolución de la economía argentina bajo la Convertibilidad

Según un dicho frecuente la crisis económica o inicia o termina en el sistema bancario. En los casos del Uruguay y la Argentina, la crisis terminó en el sistema bancario. De hecho, en la Argentina el sistema bancario resultó ser bastante resistente, aguantando varios años de recesión económica antes de sumarse a la crisis macroeconómica. La resultante crisis social, política, y económica fue una de las más severas en la historia mundial reciente. Sin embargo, su evolución no se presentó como anomalía; más bien, representó un caso extremo del ciclo económico de la liberación

económica. Este ciclo, atestigüado por gran parte de América latina, se concretaba con el conjunto de reformas estructurales a principios de los noventa, incluyendo la apertura comercial y financiera, los programas de privatización y el establecimiento de un tipo de cambio estable. En el caso argentino, la piedra angular de tales reformas fue la paridad entre el dólar y el peso creada por la ley de Convertibilidad, adoptada en 1991.

El establecimiento de un régimen monetario,¹ nunca antes aplicado en una economía grande y diversificada en épocas poscoloniales, junto con el programa de privatizaciones más agresivo de la región,² permitió que en la Argentina el ciclo económico se iniciara con importantes ingresos de capitales, creando un superávit en la cuenta corriente y aumentando los niveles de las reservas. Con los mercados financieros convencidos de los beneficios del régimen monetario y también de la sostenibilidad de la deuda nacional, las tasas de interés en la Argentina también se mantenían relativamente bajas. Así, junto con los altos niveles de liquidez internacional, el sector bancario empujaba la expansión con el mayor otorgamiento de crédito. A su vez, posibilitado en gran parte por la fortaleza del peso, los mayores

niveles de consumo también favorecían el crecimiento.

Pero si bien había algunos sectores de la economía muy favorecidos por la Convertibilidad, otros resultaron fuertemente perjudicados. En particular, por mantener un tipo de cambio real sobrevalorado, el sector productivo nacional se debilitaba de forma creciente, provocando un largo y profundo descenso del producto interno bruto (PIB) y un constante aumento del desempleo. A su vez, también se producía un creciente déficit en la cuenta corriente, encareciendo los costos del fondeo externo y empeorando la posición financiera del Estado. De tal forma, igual que en otras experiencias latinoamericanas, en la Argentina la fase inicial positiva del ciclo económico pronto se revirtió hacia el sobreendeudamiento y la crisis financiera.

La crisis bancaria argentina de 1995 y la reorganización bancaria

En medio de este proceso, también se dio una importante reorganización bancaria, en gran parte consecuencia de la crisis mexicana de diciembre de 1994. El llamado “efecto tequila” tuvo repercusiones profundas sobre las finanzas argentinas, provocando en los meses posteriores la pérdi-

¹ En gran parte consecuencia de la experiencia hiperinflacionaria argentina de 1989 – 1990.

² Con la excepción importante de que no se privatizaron todos los bancos públicos

da del 30% de las reservas internacionales líquidas del Banco Central y el 18% de los depósitos bancarios nacionales (Damill, Salvatore y Simpson, 2003:15); se cerraron 48 bancos, y muchos más quedaron casi insolventes. Como respuesta a esta crisis bancaria, las autoridades financieras fortalecieron de manera sustancial el marco regulatorio. Pero por haber creado mayores costos operativos, muchas de las entidades dañadas por la crisis se volvieron inviables. Por lo tanto, durante el periodo posterior a la crisis bancaria de 1995, la banca extranjera pudo expandir su presencia en el mercado de forma contundente (Damill, Salvatore y Simpson, 2003:24). Medida por depósitos, entre diciembre del 1994 y el mismo mes de 2001, estas entidades aumentaron su participación desde el 17% hasta el 55% (Schvarzer y Finkelstein, 2003:10).

Este cambio de propiedad tuvo el fuerte aval de las autoridades nacionales, que además de destacar sus posibles beneficios macroeconómicos, argumentaban que la fortaleza institucional de la banca extranjera proveería mayor capacidad anticíclica al sistema bancario. Según este pensamiento, por tener sus activos más diversificados que sus pares nacionales, las posibilidades de que los bancos extranjeros experimentaran dificultades financieras serían menores, y frente a tal posibilidad, éstos contarían con el

respaldo de sus casas matrices. La incondicionalidad de este último punto fue declarada de forma muy explícita en la campañas publicitarias emprendidas por los bancos extranjeros en la Argentina después de la crisis de 1995.

Las condiciones financieras al iniciarse la crisis bancaria de 2001

Después de haber resistido las crisis mexicana del 94, asiática del 97, rusa del 98, brasileña del 99, y desde mediados del 98 una creciente recesión nacional, en marzo de 2001 el sistema bancario empezaba a perder depósitos, marcando el inicio de lo que sería la crisis bancaria de 2001-2002. Además de la situación macroeconómica nacional, al entrar en la fase de crisis el sistema financiero argentino se encontraba muy vulnerable por cuatro razones principales. En primer lugar, bajo el esquema de la Convertibilidad, las funciones del Banco Central (BCRA) fueron reducidos a un mínimo, y aunque a la entidad le fueron otorgados mayores poderes después del 95, en 2001 no poseía las capacidades de actuar como prestamista de última instancia. Acentuando de forma contundente este aspecto el segundo factor fue la alta dolarización del sistema bancario. A finales de 2001, más del 86% de los depósitos a plazo estaban constituidos en dólares (Damill, Salvatore y Simpson, 2003:64). Sin la posibili-

dad de imprimir dólares, el BCRA tenía poco margen de maniobra. En tercer lugar, con el alza continua de la deuda pública externa, ya encima del 62% del PIB (IMF, 2003:9), y un déficit fiscal (no primario) de más del 6.3% del PIB (IMF, 2003:9), el acceso a los mercados de capitales se restringía cada vez más, y la capacidad de captar dólares dependía de forma creciente del apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Finalmente, el país había cedido el control de su sistema de pagos a la banca extranjera, la cual representó la otra fuente de dólares para el sistema financiero argentino³.

Los peligros de la entrega del sistema de pagos a agentes extranjeros ya habían sido abordados de forma hipotética en el marco de la adhesión de México al Tratado del Libre Comercio de América del Norte (Girón, Ortíz y Correa, 1995:302-313). Como se vería diez años después en el caso argentino, el acceso monopolístico al mercado de dólares sería plenamente aprovechado por la banca extranjera.

La crisis bancaria se desencadena

Durante los primeros once meses de 2001, el sistema bancario perdió el 22% de sus depósitos

(Damill, Salvatore y Simpson, 2003:51), aunque nunca en la forma de una corrida bancaria. Más bien, hubo tres periodos de aceleradas fugas en marzo, julio, y noviembre, con dos breves repuntes en medio. Pero a lo largo del año, se hacía evidente que las sucursales y las filiales de los bancos extranjeros no estaban siendo capitalizadas por sus casas matrices. Frente a una contracción del 11% de las líneas de crédito del exterior y del 24% de las obligaciones negociables durante el año (Damill, Salvatore y Simpson, 2003:51), además de una repatriación récord de dólares hacia las casas matrices⁴ (*Página 12a*, 2002), el BCRA se veía obligado a adoptar medidas regulatorias para acomodar este comportamiento (Damill, Salvatore y Simpson, 2003:51). A su vez, hacia finales del año, se empezó a generar una corrida bancaria, con fuertes retiros durante el mes de noviembre. Frente a esta situación, efectiva el 3 de diciembre, el gobierno cerró el mercado cambiario e impuso un congelamiento de depósitos, conocido como el "corralito". De un solo golpe, esta medida extrema secó la liquidez bancaria, puso en crisis todo el sistema de pagos y desató la ira de los cuentahabientes. Sin embargo, había pocas opciones. El BCRA no tenía la capacidad de respaldar los depósitos en dólares, y los

³ Los exportadores representaron la tercera vía de acceso a dólares.

⁴ Este comportamiento resultó muy distinto al de la crisis del 95, cuando la banca extranjera sí se capitalizó.

bancos extranjeros ya se habían mostrado indispuestos a respaldar a sus entidades locales. Con los bancos protegidos de su clientela enfurecida, el “corralito” marcaría el inicio de un periodo extendido de caótica confrontación entre diversos sectores del gobierno y de la sociedad argentina en contra de la banca extranjera y los intereses financieros internacionales.

El gobierno entre Escila y Caribdis

Partiendo desde el decreto del “corralito”, las subsecuentes acciones de emergencia del gobierno argentino encontrarían una fuerte y constante resistencia desde la banca extranjera. A su vez, en estos momentos también se introducía el elemento de la masiva inconformidad social. Después de haber atestiguado el hundimiento progresivo de la economía por casi cuatro años, niveles de desempleo que superaban el 25%, y el empobrecimiento de gran parte de la sociedad, la clase política se convirtió en el foco de las frecuentes y masivas manifestaciones públicas que llevaron al país al borde del colapso institucional. Bajo el lema de “que se vayan todos”, estas manifestaciones lograron desplazar cuatro presidentes entre el 20 y el 31 de diciembre de 2001.

De tal forma, el gobierno se encontraba en una situación muy delicada. Por un lado, el estado

financiero del país era plenamente inviable, pero su funcionamiento de corto plazo dependía de la voluntad del FMI en el caso de las cuentas externas y de la banca extranjera en cuanto al sistema de pagos interno. Pero por el otro, los fuertes movimientos sociales presentaban una presión aún más inmediata. Dado que la mera sobrevivencia de las instituciones y de los cargos políticos dependían de apaciguar a la gran porción de la ciudadanía enfurecida con los intereses financieros internos y externos, los varios gobiernos de turno no tenían más opción que la negociación dura con la banca extranjera y el FMI.

De tal forma, se iban concretando dos posiciones opuestas, una entre el FMI, la banca extranjera y sus aliados domésticos, y la otra entre gran parte del gobierno y los sectores de la sociedad que representaba. A lo largo de este periodo conflictivo, ambos grupos buscaban minimizar sus pérdidas a costa del otro, y por lo tanto mantenían sus respectivas posiciones enfrentadas.

El conflicto entre las posiciones “confrontativas”

A lo largo del conflicto entre las dos posiciones, el grupo encabezado por los bancos extranjeros mantenía una estrategia con dos vertientes principales, de la zanahoria y del garrote. La estrategia de la zanahoria apuntaba a que si

el gobierno adoptara medidas favorables a la banca extranjera, principalmente si dolarizara la economía y si redujera el papel de la banca pública, la banca extranjera cooperaría con la apertura de las líneas de crédito desde sus casas matrices. Esta medida, negada desde antes del corralito, podría inyectar al sistema la liquidez necesaria para rápidamente frenar la crisis financiera. Por otro lado, el garrote de la negociación fue la posibilidad de que si el gobierno no decretara medidas favorables a ellos, los bancos extranjeros se retirarían del sistema bancario nacional, profundizando así la crisis política y financiera (*Página 12*, 2002b).

A su vez, el gobierno iba concretando su posición “confrontativa” frente a los intereses financieros internacionales. Una aparente señal de esta posición fue el *default* de la deuda pública anunciado el 23 de diciembre de 2001, once días después de que el FMI suspendiera su línea de crédito hacia la Argentina. Otra fuerte señal vino desde la justicia argentina, la cual en enero de 2002 emprendió una serie de juicios contra destacados ex funcionarios públicos y directores de bancos nacionales y extranjeros, en su mayoría relacionados con las transferencias millonarias de dólares en los momentos inmediata-

mente previos y posteriores a la declaración del “corralito”. Entre este periodo y finales de 2002, se generó el mayor conflicto entre el gobierno y los bancos extranjeros, con las principales confrontaciones centrándose en los términos iniciales del “corralito”, la pesificación asimétrica de los depósitos y préstamos bancarios⁵, la cantidad de dólares que podían manejar los bancos, las cantidades de apoyo estatal a los bancos, y el destino final de los fondos atrapados en el “corralito”. Todos estos episodios (y otros), generaban fuertes luchas por la repartición de las pérdidas económicas entre la banca extranjera y sus aliados domésticos por un lado, y gran parte del gobierno y los bancos nacionales por el otro. A finales de este periodo, con importantes rupturas y reveses dentro de ambos bloques negociadores, y también con concesiones importantes de los dos lados, la banca extranjera no había logrado adelantar su agenda económica.

Frente a la relativamente inflexible posición “confrontativa” mantenida por el gobierno, la banca extranjera empleaba las dos partes de su estrategia. A lo largo del periodo crítico de la crisis, ninguno de los bancos extranjeros que operaban en la Argentina abrió sus líneas de crédito desde sus casas matrices⁶, y por otro lado,

⁵ En febrero de 2002 se pesificaron los depósitos a una tasa de 1.4 pesos por dólar y los préstamos a uno por uno. Las pérdidas de los bancos fueron compensadas por bonos estatales.

⁶ En mayo de 2002 se manifestaron fisuras importantes entre la banca extranjera y unos pocos bancos decidieron capitalizar sus entidades locales desde sus casas matrices.

varias entidades abandonaron el país. A pesar de que algunos de los bancos más importantes del sistema declararon que estaban a punto de salir del mercado, solamente 10 bancos extranjeros, todos relativamente menores, sí optaron por esta medida; de los cuales, se destacan el Banco Sudameris, de capitales italianos, Bansud, propiedad de Citibank, Scotiabank, de Bank of Nova Scotia, y los bancos Suquia, Bersa, y Bisel cuyo dueño era Credit Agricole. Medido en depósitos, el conjunto de estos bancos controlaban alrededor del 10% del sistema bancario nacional (Schvarzer y Finkelstein, 2003:3).

Sin embargo, la estrategia del conjunto de los bancos extranjeros no solamente fue negociar mejores términos para su permanencia colectiva. Muy presente también estaba la estrategia de reducir su exposición en el mercado argentino. A este punto se regresará después.

La crisis uruguaya

Durante los años noventa, la evolución de la economía uruguaya siguió una trayectoria paralela a la argentina, aunque las medidas adoptadas en el Uruguay a principios de la década nunca tuvieron el carácter extremo de las de la Argentina⁷. De tal forma, al estallar la crisis bancaria argen-

tina en diciembre de 2001, el Uruguay se encontraba en una posición económica muy parecida: en la fase recesiva del ciclo económico de la liberalización económica. A fines del año 2001, el país había registrado su tercer año consecutivo de contracción económica, con un creciente déficit fiscal y de cuenta corriente, y el sistema bancario mostró desequilibrios aún mayores. En diciembre de 2001, casi la mitad de los depósitos en el sistema bancario uruguayo eran de origen argentino, y más del 90% de los balances bancarios estaban en dólares (de la Plata y Sirtaine, 2005:4). De tal forma, al estallar la crisis argentina, la economía uruguaya no sólo padecía de graves problemas estructurales, sino también de un alto riesgo de contagio desde el país vecino. Sin embargo, aún en las fases iniciales de la crisis, las autoridades nacionales solamente dieron reconocimiento al riesgo de contagio, aunque las medidas tomadas para evitar esta eventualidad tampoco resultarían efectivas.

El riesgo de contagio no sólo se debía al alto porcentaje de los depósitos argentinos en el Uruguay, sino también a la importante participación de capitales argentinos en algunos de los mayores bancos que operaban en el país. Es destacable en este aspecto el Banco Galicia (BG).

⁷ Se resistió la privatización de las grandes empresas estatales y nunca se adoptó un tipo de cambio fijo.

Además de ser uno de los mayores bancos en el país, el BG operaba casi exclusivamente como un banco *off-shore* argentino, con la gran mayoría de sus activos y pasivos en manos argentinas. Pero con el “corralito” argentino, el BG no podía transferir sus activos desde su matriz en Buenos Aires para enfrentar sus crecientes pérdidas de depósitos en el Uruguay y fue suspendido por el Banco Central de Uruguay (BCU) el 13 de febrero de 2002. (Licandro, 2005:9)

A su vez, el entonces mayor banco privado del sistema, Banco Comercial (BC), también se vio fuertemente afectado por la crisis argentina. El BC no sólo poseía cantidades importantes de deuda pública argentina, sino que también del conglomerado argentino Grupo Banco General de Negocios, cuyo principal accionista era el mayor accionista del BC. Frente al *default* de los títulos argentinos y la liquidación del conglomerado argentino, a finales de febrero el gobierno uruguayo llegó a un acuerdo con los tres socios extranjeros del BC (Chase Manhattan, Dresdner Bank y Credit Suisse First Boston) para recapitalizar a la institución. Sin embargo, encima de la detección del manejo fraudulento del banco, el contrato con los socios extranjeros resultó ser de carácter leonino, y en vez de capitalizar el

banco, los tres socios efectivamente prestaron dinero al gobierno a una alta tasa de interés y casi sin riesgo de inversión. A finales de junio, el tercer mayor banco privado del sistema, Banco de Montevideo-Caja Obrera, quedó ilíquido y fue intervenido por el BCU. Igual al BC, Montevideo también cargaba una fuerte exposición argentina y una gestión fraudulenta⁸.

Hasta este momento, a través del manejo de los bancos problemáticos y varias adecuaciones en sus acuerdos con el FMI, el gobierno buscaba minimizar el contagio argentino con una estrategia de apagar los fuegos donde aparecían. Sin embargo, frente al fracaso de tales esfuerzos, la confianza en el sistema bancario se desplomaba y la corrida bancaria se volvía sistémica, afectando a todas las instituciones. Sumándose a las malas noticias, a finales de junio de 2002 las reservas del BCU estaban en niveles peligrosos, y cuando las autoridades dejaron flotar el peso, se devaluó casi inmediatamente en un 27% (de la Plata y Sirtaine, 2005:10).

Ya frente a una crisis cambiaria, bancaria, y de deuda pública, el gobierno optó por medidas más contundentes, y a finales de julio de 2002, después de haber perdido alrededor del 45% del total de los depósitos bancarios, el gobier-

⁸ Según J.M Quijano, el BCU mostraba una “pasividad incomprensible” ante la alta exposición de varios bancos al riesgo argentino. (Quijano, 2004:35)

no declaró un feriado bancario de cinco días. Al reabrir los bancos, sólo operarían las entidades solventes y los depósitos en los bancos estatales serían reprogramados. De tal manera, solamente las instituciones líquidas y solventes (todos ellos bancos de capital extranjero) estarían operando sin restricciones. A pesar de algunos reveses, estas medidas lograron frenar la corrida bancaria y mantener la calma de los depositantes, y a diferencia del caso argentino, el gobierno uruguayo nunca limitó las acciones de la banca extranjera, no hubo una reestructuración de los contratos, y el gobierno tampoco suspendió el pago de la deuda pública.

En gran parte, lo que posibilitó esta estrategia "cooperativa" del gobierno, en plena concordancia con el FMI, fue la distinta naturaleza sociopolítica de la crisis uruguaya. Aunque sin duda había un rechazo contundente hacia el gobierno de turno, nunca se vio la reacción generalizada hacia la clase política que se había desarrollado en la Argentina. Más bien, había una alternativa política, prometedora para la mayoría, posicionada para tomar el control del gobierno. Además, muy conscientes de los acontecimientos catastróficos en la Argentina, diversos sectores de la sociedad se dedicaron a mantener la tranquilidad social y hasta financiera. Muy notable en este sentido fueron los esfuerzos de la Asociación de Bancarios del Uruguay de calmar

a los depositantes y evitar una mayor corrida bancaria.

Por su parte, y también plenamente conscientes de la situación argentina, los bancos extranjeros respondieron a la estrategia "no confrontativa" del gobierno con una estrategia que también puede clasificarse como "no confrontativa". Efectivamente, casi todos los bancos extranjeros se mantenían capitalizados desde sus casas matrices, aliviando así la responsabilidad del BCU de capitalizarlos como fue el caso con otras instituciones, y además, ningún banco extranjero salió del mercado.

Lecciones engañosas de las dos crisis

A primera vista, entonces, la causalidad entre las acciones del gobierno y las respuestas de la banca extranjera parecería positiva y clara: que si el gobierno respeta el funcionamiento del libre mercado, la vigencia de los contratos, y que si se negocia de buena fe, la banca extranjera también actuaría de forma recíproca. Tal sería el caso uruguayo. Igualmente verdad sería el inverso, donde el gobierno argentino no respetó tales factores, y por lo tanto la banca extranjera en este país tampoco lo hizo. Como se examinará a continuación, esta causalidad resulta engañosa.

Con respecto al caso argentino, hay dos elementos a analizar. El

primero es la cronología de eventos. En gran parte, fueron los bancos que tomaron la posición inicial “no cooperativa” por no cumplir con su palabra de mantener abiertas las líneas de crédito desde sus casas matrices a lo largo de 2001. De tal forma, el gobierno reaccionó a la posición de la banca más que a la inversa. El segundo elemento es aún más básico, y por lo tanto, más universalmente aplicable. La banca extranjera, siendo negocio privado, basa sus decisiones sobre consideraciones de rentabilidad. De tal forma, habrá que analizar el motivo principal de la estrategia elegida por la banca extranjera, la situación económica del país o la posición negociadora adoptada por el gobierno. La hipótesis de que la estrategia fue dictada por las condiciones económicas parecería más acertada. Frente a su colapso económico, el mercado argentino presentaba demasiados riesgos para que la banca extranjera mantuviera su

presencia y sus estrategias establecidas durante los noventa⁹.

Pero si la hipótesis de que los bancos respondieron por la situación de la economía y no por las decisiones del gobierno sirve para el caso argentino, parecería incongruente con lo que pasó en el Uruguay, donde a pesar de un panorama económico igualmente grave, ninguna institución salió y todas se capitalizaron. Efectivamente, lo que pasó en el Uruguay sí fue una aberración. Después de la imagen negativa que el FMI y la banca extranjera adquirieron en la crisis argentina, la crisis uruguaya ofreció cierto tipo de salvación para ellos. También creó una oportunidad para premiar al gobierno amable y castigar al gobierno hostil¹⁰. Que el trato amable por parte del gobierno resultaría en un trato igualmente amable por parte de los actores financieros fue un mensaje claramente enviado desde la administración Bush¹¹. Aunque no se pue-

⁹ Esta conclusión lógica también tiene respaldo anecdotal: *Clarín* cita a un ejecutivo de un banco extranjero quien dice “Sólo un loco podría suponer que en esta economía desquiciada alguien va a traer dinero de afuera para asumir los compromisos con los ahorristas”, *Clarín*, 3 de febrero de 2002

¹⁰ El premio nobel Joseph Stiglitz declaró que el FMI aplicó a la Argentina un castigo ejemplar por haber declarado el *default* de su deuda pública. *Página 12*, Buenos Aires, 4 de agosto del 2002

¹¹ “Un aspecto central de la estrategia económica de la administración Bush para América latina y el resto del mundo es proveer un fuerte apoyo a los países que siguen políticas económicas sólidas. Nuestra estrategia está basada sobre nuestra firme creencia en que sin políticas sólidas por parte del propio país, la ayuda internacional no puede alcanzar resultados exitosos. Aplicamos esta filosofía en nuestro trabajo para prevenir y contener las crisis financieras e impulsar el crecimiento económico en la región”. Citado de “The U.S. Commitment to Uruguay and Latin America. Remarks at Embassy of Uruguay on Receipt of the Medal of the Oriental Republic of Uruguay” John B. Taylor, Under Secretary of Treasury for International Affairs February 14, 2005 (Traducción RE).

den comprobar los rumores de que algunos bancos extranjeros hasta recibieron peticiones directas del gobierno estadounidense de “comportarse bien” en el Uruguay, no puede haber duda de que los bancos extranjeros también estaban muy preocupados por su imagen después de la crisis argentina.

Sin duda, el Uruguay poseía características muy favorables para convertirlo en un contra ejemplo de lo sucedido en la Argentina. En primer lugar, es un mercado muy pequeño. Así, las ganancias políticas posibles de la estrategia “no confrontativa” de la banca extranjera podrían valer los riesgos económicos. También no hay que olvidarse de su cercanía de la Argentina y su tradición de centro *off shore* financiero argentino. Para muchos bancos extranjeros, además de mejorar su imagen, mantener esta base y una presencia en la región también era muy importante. Tal vez la mayor evidencia de esta estrategia fue la compra del banco uruguayo ACAC por Credit Agricole¹² el 17 de mayo de 2002. El 19, con poco aviso previo, Credit Agricole se retiró del mercado argentino.

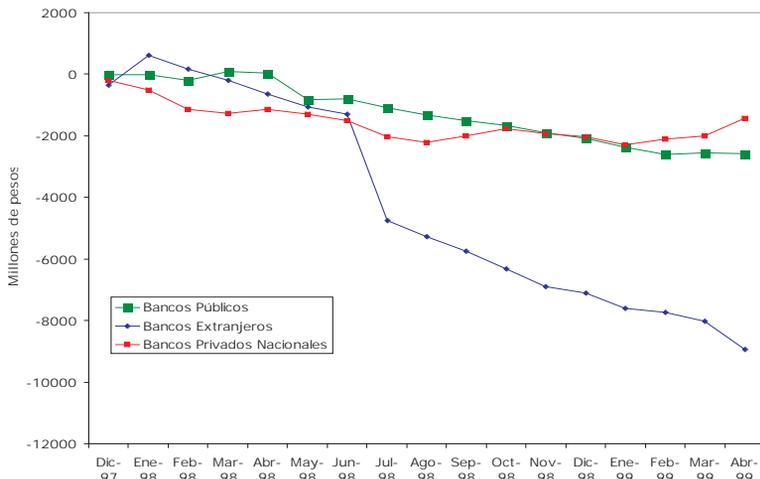
Lecciones más acertadas

Si bien la hipótesis de que la banca extranjera actuó de forma recíproca a la estrategia “no con-

frontativa” o “confrontativa” elegida por los gobiernos tiene varias fallas de credibilidad, también hay que analizar el comportamiento de la banca extranjera durante las crisis bancarias rioplatenses en términos de su estrategia de exposición de riesgo. Como cualquier crisis financiera representa la fase de desaceleración y recesión del ciclo económico, la minimización de la crisis significa la minimización de la contracción. Sin embargo, en el Uruguay y también en la Argentina, la banca extranjera fue el elemento del sistema que más acentuó la fase negativa del ciclo.

Como se puede apreciar en el **gráfico Nº 1**, aunque los créditos otorgados al sector privado argentino cayeron entre todas las entidades, su reducción fue mucho más notable en el caso de los bancos extranjeros. De forma parecida, como muestra el **gráfico Nº 2**, la banca extranjera también registró la mayor caída de depósitos por tipo de entidad. En el caso de los depósitos, el **gráfico Nº 2** pone de relieve el traslado importante de depósitos desde la banca extranjera hacia la banca pública. Este fenómeno se explica por varios factores: la desconfianza en la banca extranjera que generó el retiro de Scotiabank, Credit Agricole, y las amenazas de retiro de otras entidades, la decisión ética/nacionalista de muchos cuentahabientes de tras-

¹² A través de su filial Banco Bisel

Gráfico N° 1. Argentina: variación de los préstamos

Fuente: BCRA

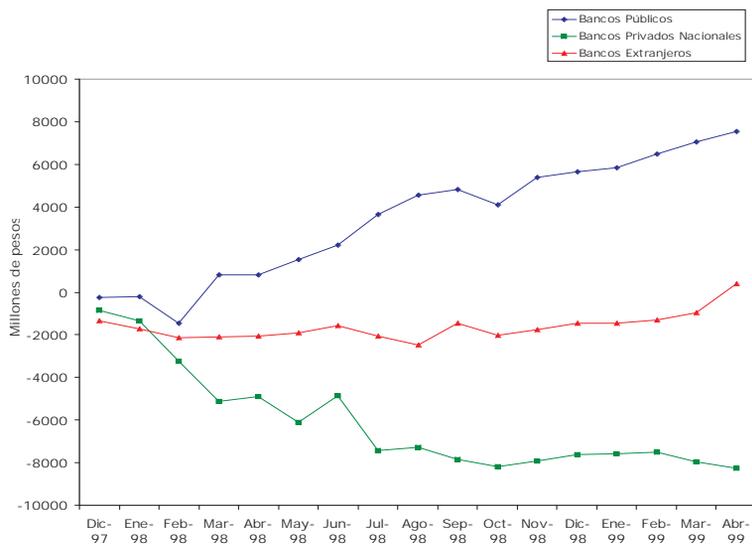
ladar sus ahorros desde la banca extranjera a la banca pública, y la absorción de los tres bancos de Credit Agricole por el Banco de la Nación¹³.

En el Uruguay la situación era parecida. Como se ve en los **gráficos N° 3 y N° 4**, los créditos y los depósitos sufrieron mayores contracciones en la banca privada (extranjera) que en la banca pública. Sin embargo, los gráficos también subrayan algunas diferencias notables entre la evolución de los balances bancarios en el Uruguay y la Argentina. En el Uruguay, la banca pública arrastraba una car-

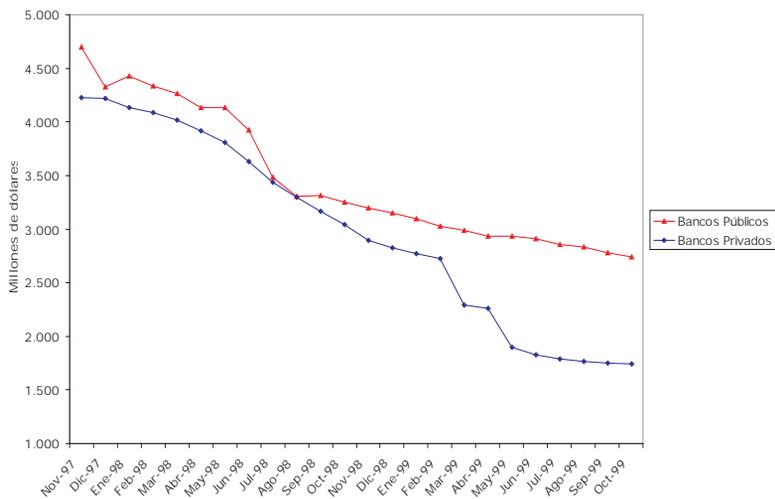
tera pesada al entrar la crisis, y sus depositantes fueron castigados con el congelamiento de sus depósitos a plazo, ambos factores debilitaron su capacidad contracíclica. A su vez, los resultados de la banca privada fueron más cíclicos debido a la suspensión de las entidades mencionadas. Aunque las cifras del BCU no permiten diferenciar entre los dos tipos de entidades privadas, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sí permite tal desglose, revelando la misma tendencia, aunque menos aguda, que muestran las cifras del BCU¹⁴.

¹³ Como señalan Schvarzer y Finkelstein, la brusca caída en los depósitos y préstamos de la banca extranjera entre julio y agosto de 2002 se debe al traslado contable de los balances de Credit Agricole al Banco de la Nación, el mayor banco público de la Argentina.

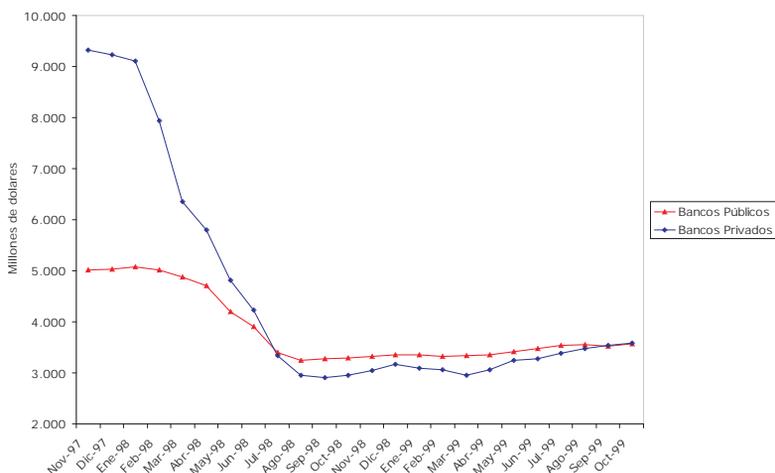
¹⁴ Según el BID, entre diciembre de 2001 y junio de 2003, los depósitos de los bancos extranjeros no intervenidos cayeron al 51.06%, frente al 26% de la banca pública, mientras los créditos de los dos grupos disminuyeron el 57,59% y el 55,34% respectivamente (BID, 2003:25).

Gráfico Nº 2. Argentina: variación de los depósitos

Fuente: BCRA

Gráfico Nº 3. Uruguay: evolución de los créditos

Fuente: BCU

Gráfico N° 4. Uruguay: evolución de los depósitos

Fuente: BCU

De tal forma, se comprueba que en estos dos casos, independientemente de la posición negociadora adoptada por el gobierno, la banca extranjera registró el comportamiento sectorial más dañino a las economías nacionales en sus momentos de crisis.

Algunas consideraciones sobre la banca extranjera

Además de las experiencias particulares de la banca extranjera en la Argentina y el Uruguay, su comportamiento procíclico también se debe en gran parte a una dinámica inherente a la transnacionalización de las economías nacionales. Como empresas con actividades en muchas partes del mundo, el banco y la empresa transnacional suelen tener rela-

ciones estrechas que sobrepasan fronteras nacionales. Para el banco extranjero, estas relaciones toman precedente sobre cualquier consideración del bienestar de la economía local. De tal forma, si el banco transnacional ve peligros para los intereses de sus socios transnacionales, tiene la (casi) obligación de ponerlos sobre aviso. El resultado, claramente visto en la Argentina y el Uruguay, son altas tasas de cancelaciones de préstamos y retiros de depósitos.

Otra característica fundamental de la banca extranjera es que a diferencia de la banca nacional, la sobrevivencia de la banca transnacional no depende de su filial o sucursal local. De tal forma, la banca extranjera puede permanecer en un país durante los buenos

tiempos y salir cuando vienen los malos. Así, además de incentivar el cuidado de sus socios internacionales sobre consideraciones de la economía local, para la banca extranjera también resulta más lógico minimizar las pérdidas desde una filial o sucursal local, o incluso retirarla del sistema, antes que asumir pérdidas en una economía en crisis. Frente a estas consideraciones institucionales, un gobierno tiene poco margen de maniobra para reconciliar la salud del sistema financiero con los intereses de la banca extranjera.

Conclusión

A la luz de las diferencias significativas entre la crisis del Uruguay y de la Argentina, a reconocer los puntos que ambos tienen en común es una tarea importante. Aunque este trabajo ha enfatizado el papel procíclico de la banca extranjera, también hay que destacar el papel de su contrapeso durante las dos crisis: la banca pública, cuya solidez durante ambas crisis fue quizás el factor más importante en la superación de las crisis financieras más severas de la historia de la Argentina y el Uruguay. La estabilidad de la banca pública puede atribuirse a varios factores. La larga historia de los bancos públicos y su papel en los procesos de desarrollo en ambos países han producido una confianza cultural hacia estas instituciones, un fenómeno particularmente notable en el Uruguay. Además, como entidades estata-

les, también existe la percepción de que éstas siempre contarán con el respaldo del Estado y de que serán elementos permanentes en el sistema. Aunque estos factores son imposibles de cuantificar, la confianza en las instituciones bancarias no puede sobrevalorarse.

Sin duda, los bancos públicos de ambos países tienen varias problemáticas en común, muchas de las cuales fueron exacerbadas durante los años noventa. También hay que reconocer el papel que tales instituciones jugaron en el desarrollo de las crisis. Sin embargo, en ambos países el papel sumamente positivo que la banca pública asumió durante la crisis, particularmente comparado con la banca extranjera, hizo mucho para renovar la confianza en ellas. Especialmente notable en este aspecto fueron la absorción de las sucursales abandonadas por Credit Agricole por la banca pública argentina, y la muy citada 96% de retención de los depósitos reprogramados en la banca pública uruguaya. Además, bajo la gestión de los gobiernos actuales de ambos países, la banca pública otra vez se encuentra como el principal motor financiero de la producción nacional. Aunque la recuperación económica de los dos países está todavía en etapas iniciales y bajo condiciones muy distintas, ya hay claras señales del papel clave que la banca pública jugará en ellas.

Bibliografía

- Banco Central de la Republica Argentina (BCRA), Información por grupos de entidades.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Programa Sectorial de Fortalecimiento del Sistema Bancario (UR 0150) Propuesta de Préstamo". Washington, D.C. 2002
- Caballero, Ricardo J. "Coping with Chile's External Vulnerability: A Financial Problem." Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. Unpublished. 2002
- Caballero, Ricardo J., Kevin Cowan, and Jonathan Kearns. "Fear of Sudden Stops: Lessons from Australia and Chile." *The Journal of Policy Reform* Vol. 8, Nº 4, 313-354, diciembre de 2005
- Clarín*, Buenos Aires, 3 de febrero de 2002
- Galindo, Arturo; Alejandro Micco y Andrew Powell. "Loyal Lending or Fickle Financing: Foreign Banks in Latin America." Inter-American Development Bank, Washington, D.C. No Publicado. 2003
- Damill, Mario; Salvatore, Nicolás y Simpson, Lucio, "Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino II) El sistema financiero de la Argentina bajo el régimen de convertibilidad y la transición a un nuevo modelo de intermediación". CESP.A. Diciembre de 2003. Buenos Aires.
- de la Plata, Luis y Sirtaine, Sophie, "An Analysis of the 2002 Uruguayan Banking Crisis", World Bank Policy Research Working Paper 3780. Diciembre de 2005
- El Diario*, Buenos Aires, 16 de marzo de 1894.
- Girón, Alicia; Ortiz, Edgar; Correa, Eugenia, *Integración Financiera y TLC*, Siglo XXI, México, D.F. 1995
- Licandro, Girardo y De Brun, Julio, "To Hell and Back, Crisis Management in a Dollarized Economy: the Case of Uruguay." 2005. No Publicado.
- International Monetary Fund (IMF), "Lessons from the Crisis in Argentina", 8 de octubre de 2003
- Página 12*, Buenos Aires, 18 de febrero, 20 de enero, 4 de agosto de 2002
- Quijano, Jose Manuel, "Algunas enseñanzas de las crisis bancarias recientes." *Nueva Sociedad*. Nº 194. Noviembre/Diciembre 2004. Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge y Finkelstein, Hernán "Cambios de propiedad en el sistema financiero argentina: la banca extranjera entre el retiro y la apatía operativa mientras surge una nueva banca de capital local", CESP.A, Buenos Aires, noviembre de 2003.
- Taylor, John B. Under Secretary of Treasury for International Affairs, "The U.S. Commitment to Uruguay and Latin America.", Remarks at the Uruguayan Embassy. 14 de febrero 2005.

Salomón (Tito) Fainstein (1926-2006)

Poco después de cumplir los 80 años falleció Tito Fainstein, uno de los socios fundadores del IADE y miembro de su Comisión Directiva hasta su muerte.

Militante de agrupaciones estudiantiles de izquierda durante su carrera de Contador Público en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, se unió a un grupo de docentes, profesionales, técnicos, cooperativistas y empresarios para crear en 1961 nuestro instituto con el objetivo de analizar la estructura social, económica y política argentina con un enfoque heterodoxo y elaborar propuestas orientadas a lograr una sociedad más justa.

Agudo polemista en los diversos ámbitos que frecuentaba y de gran sentido del humor, fue incansable lector e investigador, principalmente en cuestiones vinculadas con el Estado. Muchas de estas investigaciones fueron publicadas en revistas especializadas, varias en **Realidad Económica**. Fue también coautor de dos libros: *Proceso al desarrollismo*, Editorial Cuenca, 1974 y *Función del Estado en la Economía*, Editorial Cuenca, 1973.

Por su consecuente actuación política debió asilarse en España

durante la última dictadura militar con su compañera María Lamuedra (La Negra) -quien también fue miembro de la Comisión Directiva del IADE-, desde donde siguió estudiando y produciendo temáticas vinculadas con nuestro país, del que sólo se alejó físicamente.

Sus inquietudes sociales lo llevaron a relacionarse con entidades deportivas, en alguna de las cuales ejerció cargos de dirección. Participó en diversas otras, en todas las que puso de manifiesto su condición de organizador.

Tito solía contar la siguiente anécdota a quienes lo visitaban en su casa y admiraban un afiche dibujado por Pablo Picasso para el Congreso Mundial de la Paz al que había concurrido en París: iba caminando una mañana rumbo a la sede del Congreso, cuando se cruza con Picasso en persona; Tito lo detiene y le dice 'Buenos días', con el consiguiente pedido de autografiar el afiche que llevaba bajo el brazo. El gran pintor escribe 'Buenos días' y lo firma.

Buenos días han sido los de esta vida fecunda en producción intelectual, organizativa y militante.

La coparticipación de impuestos en la Argentina

¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?*

*Mabel Manzanal***

En este trabajo se analizan los aspectos financieros vinculados con la descentralización y la coparticipación de impuestos que se vienen operando desde la década de 1990 en la Argentina. La información muestra una descentralización del gasto y una centralización de los ingresos. Una centralización a favor de la Nación (en el caso de los recursos nacionales) y de las provincias (en el caso de los provinciales) y siempre en perjuicio del nivel municipal.

La Argentina es en América latina un caso extremo por el tipo de descentralización operada en los años '90 (como así también por sus desregulaciones y privatizaciones). No se destinaron fondos especiales (o estuvieron muy condicionados) a las nuevas funciones (salud y educación) asumidas por las provincias y resultantes de la descentralización.

Por otra parte, si bien las transferencias hacia las provincias se fueron incrementando (tanto en las primeras décadas de los años '90 como entre 2003-2005) en valores absolutos y en relación con el PIB, se trata de mejoras relativas. Tanto provincias como municipios, si bien reciben más cantidad absoluta de fondos éstos son menores en relación con el total de recursos disponibles; resultando la Nación la principal beneficiaria de los incrementos operados de las recaudaciones tributarias.

Lo anterior es contradictorio con las propuestas de desarrollo territorial hoy ampliamente promocionadas en toda América latina. Porque en realidad la centralización o recentralización constituyen un retroceso en los procesos de independencia y autonomía de la gestión local.

* Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F009, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y en el PIP 5459/05 del CONICET.

** Mabel Manzanal es Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del CONICET, postmaster@manzan.ba.ar.

Introducción

Este documento tiene su origen en nuestro interés por la realidad socioeconómica y su devenir en territorios marginales de la Argentina. Ello nos condujo a revisar críticamente la nueva discusión sobre el desarrollo territorial (y en particular sobre el desarrollo territorial rural). A partir de allí surge el tema de la descentralización operada en los años '90 y en particular, el de las transferencias de recursos financieros hacia los gobiernos locales, sea desde el Estado nacional y/o provincial, según el caso.

Las propuestas presentes y en plena vigencia sobre el desarrollo territorial, y el desarrollo territorial rural (que vienen a reemplazar las ligadas al desarrollo regional y a la planificación regional) suponen una decidida intervención de los actores locales y en particular de los municipios. Se busca promover un desarrollo endógeno a partir de las cualidades e identidades de los territorios, de modo que puedan posicionarse diferencial y competitivamente en el mercado externo, como primera prioridad.

Es un supuesto de este nuevo modelo de intervención, que el vínculo público - privado produce sinergias que generan y/o potencian un desarrollo alternativo, que

gira en torno de los "territorios" como "actores" privilegiados. Tramas de relaciones económicas, basadas sobre acuerdos y negociaciones entre organizaciones -públicas y privadas-, empresas, instituciones académicas y por supuesto el municipio, son el sustento de este nuevo accionar. La presencia del municipio en estas tramas aparece subrayada, hasta el punto de que lo "local", el "lugar", suele quedar intrínsecamente asociado con el mismo. Tanto desde el Estado como desde los organismos de financiamiento internacional, se observa al municipio cumpliendo un rol necesario como representante del poder público y político.

Esta nueva vertiente surge en toda América latina al promediar la década de 1990 (y aún antes en el mundo desarrollado). Es un resultado de las transformaciones territoriales asociadas con la globalización y cuya otra faceta es "el lugar", "el territorio". La dupla "globalización" vs. "lugar" y/o "territorio", conforman los nuevos sujetos/objetos del desarrollo de la actualidad; quedando desdibujado el rol antes reservado al Estado Nación, las regiones y la planificación regional¹. Este cambio fue posible porque, previa y paralelamente, se venía implementando en toda América latina el modelo neoliberal que, impul-

¹ Sin desconocer que toda esta reestructuración mundial tiene su origen en la caída de la Unión Soviética, potenciando, concomitantemente, el rol de la sociedad civil como nuevo actor del desarrollo.

sando y favoreciendo las privatizaciones, las desregulaciones, condujo a la desresponsabilización del Estado de su rol de gestor del desarrollo, que ahora queda en los propios "territorios"² que conjugan la irrupción generalizada de ONG's, las prácticas descentralizadoras, la municipalización³.

Precisamente, frente a esta generalizada propuesta, nos preguntamos: ¿cuál es la situación financiera y económica de los municipios en el interior argentino, teniendo en cuenta que son actores centrales del nuevo modelo de desarrollo vigente?; ¿se instrumentaron o se están delineando alternativas para evitar el recurrente estado de colapso financiero de esos municipios - y más aún de aquéllos localizados en áreas marginales?

Esta preocupación se fundamenta en que la permanente situación de déficit fiscal de la mayoría de los municipios argentinos, localizados en provincias extrapampeanas, se agudiza en zonas

carecientes y marginadas. Es sabido que en este nivel de gobierno prácticamente sólo se dispone, con cierta regularidad y autonomía, de los fondos necesarios para el pago de los sueldos de los empleados públicos. Todo emprendimiento adicional -obras, refacciones y mantenimiento, servicios adicionales- necesita del envío de fondos específicos por parte del Estado Nacional y/o provincial respectivo. Sin embargo, frecuentemente, buena parte de los fondos que llegan a estos lugares se dirigen a sellar acuerdos poco transparentes entre políticos y/o empresarios aliados, en lugar de sostener objetivos vinculados con el desarrollo. Lo real y frecuente es que la presencia del Estado nacional y/o provincial en estos ámbitos haya sido esporádica y contingente y asociada a contribuciones económicas excepcionales -en general resultado de prácticas clientelísticas en períodos de elecciones de autoridades políticas o partidarias-.

² Los territorios en este nuevo marco de análisis e intervención pasan a funcionar como "sujetos" diferenciados según sus particulares "identidades", en las que se conjugan aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, geográficos. Esto implica atribuirles cierta "personalidad" y, desde luego, nuevos roles

³ Propuestas centradas sobre el territorio aparecen en múltiples trabajos, comenzando por las que surgieron asociados con el primer mundo, como el clásico de Benko y Lipietz (1994) que recopila variados artículos al respecto, hasta algunos más recientes que enfocan casos de América latina como Boscherini, F. y Poma L., (2000). Sin dejar de mencionar el de Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004) asociado a una propuesta ajustada al mundo rural. La cantidad de material al respecto es enorme, mucho mayor aún si se recopilara toda la información producida por los organismos multilaterales, como BM, BID, CEPAL, IICA, FAO, FIDA, aunque sólo nos limitáramos a la vinculada a la cuestión territorial rural a partir de 2000.

Por ello, bajo este nuevo modelo de intervención, que requiere que los municipios estén en condiciones de participar, discutir y gestar mancomunadamente con los otros actores del territorio alternativas de desarrollo, elaboradas e instrumentadas desde abajo, “desde los territorios”, nos preguntamos sobre el poder de decisión y el estado de las finanzas de este nivel de gobierno y, en particular, sobre la disponibilidad cierta de recursos fiscales. Específicamente, nos preocupa si existe posibilidad política para: ¿dictar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos?, ¿aumentar la masa coparticipable a favor de los municipios?, ¿lograr un nuevo acuerdo entre gobiernos provinciales y Nación? luego de más de 10 años de reticencia de casi la mayoría de los actores⁴. Creemos que estas cuestiones son centrales y constituyen un verdadero *dilema*, que debería ser resuelto si lo que se busca es un desarrollo alternativo que se gaste y se

potencie “desde los territorios” con los municipios como actores privilegiados del mismo.

Precisamente, para discutir sobre estas temáticas y observar las condiciones económicas y financieras de los municipios ante una nueva propuesta de desarrollo, nuestro objetivo es detenernos en las modalidades y características asumidas por las transferencias de recursos desde la Nación hacia las provincias y desde éstas hacia los municipios; focalizando particularmente en los procesos asociados con la descentralización de la década de 1990.

Antecedentes de las modalidades de interacción fiscal⁵

El federalismo supone una distribución de recursos que posibilite a las unidades locales de menor desarrollo relativo un mayor financiamiento, que el que obtendrían sólo de sus propias fuentes. En

⁴ Reticencia no significa que el tema esté abandonado. Por lo contrario, repetidamente aparecen referentes políticos, funcionarios provinciales y analistas recordando y reclamando por su tratamiento. Así por ejemplo la huelga de docentes de la provincia de Buenos Aires de fines de 2006 ha sido atribuida por Axel Rivas, Director del Programa de Educación del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) al “injusto e injustificable reparto de los recursos coparticipables entre las provincias... La provincia de Buenos Aires recibe un 21% del total de la torta de recursos coparticipables, mientras tiene el 38% de la población del país. Sin un replanteo de esta distribución, la realidad es dura y concreta: el Estado de la provincia de Buenos Aires es insostenible... Pero no sólo Buenos Aires tuvo, tiene y tendrá este problema. Muchas provincias pobres son altamente perjudicadas: Corrientes, Tucumán, Salta, Jujuy, Misiones y Chaco, que reciben escasos recursos de coparticipación para enfrentar sus tremendas realidad sociales” *Clarín*, 6 de diciembre 2006

⁵ El análisis que sigue recoge parte del realizado en Manzanal (2005).

términos fiscales esto conduce a acuerdos de transferencias de los ingresos federales. E implica instrumentar y aplicar un sistema de participación de impuestos que, en la Argentina, se conoce como Coparticipación Federal de Impuestos (ley 23.548 de 1988)⁶.

Cualquier forma de participación de impuestos conlleva una interacción fiscal entre el gobierno nacional y los ámbitos subnacionales que resulta, en general, conflictiva y motivo de debates y disputas. Sus alcances suelen relacionarse con la capacidad de presión que ejercen las entidades menos desarrolladas sobre el ejecutivo y el legislativo nacionales. Y también con las coyunturas económico políticas operadas.

Una vez que se alcanzan los acuerdos básicos, los montos de la participación de recursos se establecen según diferentes criterios. Por ejemplo, la Argentina y el Brasil, han tenido leyes que han instrumentado coeficientes relacionados con la cantidad de población y de pobreza de cada ámbito particular. En México pesa el esfuerzo fiscal subnacional a la hora de distribuir los recursos participados.

La magnitud y características de la coparticipación de impuestos debería tener vinculación con el

tipo de competencias y funciones de las respectivas jurisdicciones (sean de orden nacional o subnacional -provincias, estados, municipios-), así como también con las características socioeconómicas (en particular pobreza y carencias sociales y estado y capacidad de la infraestructura en educación, salud, vías y medios de transporte, energía, comunicaciones) y con la capacidad de recaudación propia y su correlación con los gastos.

Tanto en Estados federales (la Argentina, el Brasil y México) como unitarios (Colombia) es común que la Nación tenga competencias exclusivas en relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, defensa. Luego, en las competencias "concurrentes", o compartidas, entre la Nación y las provincias, hay diferencias según los países. Sin embargo, lo frecuente es que educación y salud sea una responsabilidad compartida entre el nivel central y las jurisdicciones subnacionales (incluso en estados unitarios como Colombia). En la Argentina, otras actividades concurrentes son seguridad social y justicia.

En los sistemas federales, las competencias de las provincias o de los estados son amplias, por-

⁶ En el Brasil se lo llama "Repartición Constitucional de Tributos", en Colombia "Sistema General de Participaciones", en Venezuela "Situado Constitucional", en México "Coordinación Fiscal". En este apartado se realizan algunas referencias comparativas con otros países latinoamericanas que han sido parafraseadas de Manzanal, García y Villarreal (2006).

que les corresponden todas menos las delegadas a la Nación (la Argentina) o menos las excluidas o prohibidas expresamente (el Brasil y México).

Por su parte, las competencias municipales están vinculadas con el ordenamiento urbano y los servicios básicos. Y son más y más variadas a medida que es mayor la complejidad de las respectivas administraciones (en México existe una detallada sistematización de estas competencias).

En general, bajo dictaduras militares y/o gobiernos centrales fuertes, los recursos concedidos a las entidades subnacionales (provincias y municipios) disminuyen. Al respecto Kent Eaton (2001: 4) señala que en la Argentina "muchos de los aumentos en la coparticipación ocurrieron en períodos democráticos y muchas de los retrocesos tuvieron lugar bajo

gobiernos no democráticos"⁷. Asimismo, la distribución de ingresos ha retrocedido en los períodos de ajuste fiscal (como sucedió en años recientes en la mayoría de los países latinoamericanos).

El ajuste, más allá de sus fines socioeconómicos de reestructuración de la economía nacional en su conjunto, ha sido la herramienta que obligó y justificó la reducción de las transferencias de fondos hacia los ámbitos subnacionales, provinciales y municipales. Así sucedió con los practicados en el período de la dictadura militar (1976-1983) con Alfredo Martínez de Hoz como ministro de Economía (1976-1981)⁸ como con su réplica democrática, algo más de una década después, con Domingo Cavallo en dicho Ministerio (1991-1996 del gobierno de Carlos Menem -1989-1999)⁹. Precisamente, y en rela-

⁷ Traducción nuestra.

⁸ Falletti (2004b:97 y 99) respecto de la transferencia de la educación primaria durante el período de la dictadura, nos informa: "El 5 de junio de 1978, mientras imágenes de la Argentina se transmitían al mundo durante el Mundial de Fútbol, la Junta Militar Nacional promulgó dos decretos (21.809 y 21.810) transfiriendo todas las escuelas prescolares y primarias que pertenecían al Consejo Nacional de Educación a las provincias, a la Municipalidad de Buenos Aires y al territorio nacional de Tierra del Fuego. Se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria. ... A diferencia de anteriores transferencias parciales que habían sido acompañadas de recursos... implicó un recorte de gastos en el nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional".... "Como consecuencia de la descentralización administrativa, los déficit provinciales crecieron a un ritmo mucho mayor que el déficit nacional"

⁹ Al respecto Falletti (ibid: 101) señala: "El 6 de diciembre de 1991, el Congreso promulgó la ley 24.049 de acuerdo con la cual la administración de todas las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas, eran transferidas a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires. Se estima que el

ción con estas experiencias, Eaton (ibid:4) señala que en la Argentina resulta imprescindible distinguir claramente entre la asignación del ingreso y del gasto respectivo en el análisis de los procesos de descentralización. Para lo cual pone como ejemplo estos períodos, uno autoritario, otro democrático, en los que si bien se promovió la descentralización de salud y educación fue en los hechos una descentralización del gasto y una centralización del ingreso.

Además de los sistemas de participación de impuestos otros instrumentos fiscales se utilizan para financiar servicios transferidos hacia el orden subnacional. En

general, en América latina los mecanismos implementados son variados, las transferencias pueden ser condicionadas o no, según si los gobiernos federales o centrales deciden el destino de las partidas presupuestarias. Hay casos de fondos con destinos para servicios específicos (obras públicas, salud, educación, fortalecimiento municipal). Muchos de ellos aparecieron asociados con la descentralización de servicios, como salud y educación.

La Argentina, representa una situación extrema en relación con los procesos de descentralización por la falta de asignación de los recursos respectivos¹⁰. Pero además, es relevante el uso discre-

costo financiero de los servicios transferidos fue de 1.200 millones de dólares anuales, equivalente al 10% del total de los gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales. Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes a los sistemas de educación provinciales, que también debían supervisar más de 2.500 escuelas privadas. El artículo 14 de la ley establecía que el costo de los servicios transferidos sería solventado con recursos provinciales, pero el artículo 15 establecía que toda vez que los recursos recaudados en un mes determinado estuvieran por debajo del promedio del período correspondiente a abril-diciembre de 1991, el gobierno nacional transferiría los 1.200 millones de pesos o la diferencia requerida para igualar ese monto".

¹⁰ En el caso particular del gobierno democrático de Menem, la transferencia de escuelas sin sus recursos fue posible por un significativo aumento de la coparticipación operado desde abril de 1991 y en 1992 (vinculado con una mayor y coyuntural recaudación de impuestos). Esto habilitó inicialmente al gobierno para imponer la transferencia de la educación secundaria sin la contraparte de los recursos respectivos. Sin embargo, en esta etapa, la resistencia de algunos gobernadores, obligó al gobierno a redactar una cláusula de garantía de financiamiento, condicionada hasta la suma total de 1.200 millones de pesos si la recaudación impositiva no alcanzaba esa cifra en años posteriores. De todos modos, Falleti señala que "... la garantía de financiamiento una vez realizada la transferencia, es difícil establecer si se cumplió o no... (y) ... significativa evidencia indica que fueron las provincias las que asumieron el costo de la descentralización (ibid: 2004b: 107). Además, hay que tener en cuenta que el compromiso de la Nación era por un monto fijo que no contemplaba recursos para el crecimiento, mejora, renovación, innovación e infraestructura del sistema educativo transferido. Lo cual, en los años siguientes implicó serias restricciones y carencias del sistema educativo público.

cional de recursos llevado a cabo a partir de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) y los ATP (Aportes del Tesoro Provincial). Estos fueron muy significativos por su monto y su uso indiscriminado durante los años de la década de 1990. Se aplicaron, precisamente, para permitir transferencia de fondos a voluntad de las partes, a partir de acuerdos específicos entre gobiernos (sea entre Gobierno Nacional y provincias -ATN-; o entre gobiernos provinciales y sus municipios -ATP-) sin mayores controles y restricciones. Ambas modalidades fueron la base de sustentación de acuerdos discrecionales y espurios entre los diferentes órdenes de gobiernos, sin control de la ciudadanía y del resto de los actores políticos.

La coparticipación de impuestos adquirió rango constitucional en la Argentina con la Constitución Nacional de 1994 (el Brasil en 1946, México en 1917, Colombia en 1991)¹¹. Hay diferencias entre países en cuanto a tipos de impuestos recaudados y coparticipados y jurisdicciones responsables. Aun así, es generalizada la

recaudación del IVA, beneficios o renta por el ámbito federal o nacional. Esto se explica porque son los impuestos de mayor capacidad de recaudación y contribución. También es común que ingresos brutos, inmuebles y automotores queden para el orden provincial o estadual; y las tasas de servicios públicos a cargo de los municipios (vale mencionar el caso de Colombia cuyos municipios tienen potestad para recaudar 23 impuestos diferentes).

En general, por otro lado, es común que los municipios reciban una parte menor de los fondos totales disponibles (concentrados en primer lugar en los Estados nacionales, y luego en los subnacionales). Toda América latina se caracteriza por formas centralizadas de gobierno, que se expresan por ejemplo en el manejo de los recursos, independientemente de que se trate de sistemas federales o unitarios. En relación con la Argentina, Natalio Botana afirma: "el unitarismo encubierto de nuestro régimen federal funciona hoy con un gran excedente de fondos"

¹¹ En la Argentina no se ha podido acordar con los gobiernos provinciales una nueva normativa desde 1996, año fijado por la Constitución de 1994 para el dictado de la nueva ley de coparticipación. En el Brasil, Colombia y México, en cambio, se sucedieron varias reformas constitucionales vinculadas con este tema, aunque no siempre fueron dirigidas a mejorar la distribución a favor de las entidades subnacionales, lo que dependió de la coyuntura económica y política del gobierno de turno. Por ejemplo, en el Brasil, la reforma de la Constitución de 1967 -bajo régimen militar- favoreció la centralización política y financiera. Esto se modificó a partir de la actual constitución de 1988, con varias reformas posteriores vinculadas con esta cuestión. En Colombia se introdujeron cambios en 1995 y 2001 (esta última significó un retroceso para la descentralización, pues se congeló el valor de las transferencias por 8 años).

(*La Nación*, 2-3-06). Margarita Stolbizer afirma que “la distribución se parece a un Estado unitario, donde los centros de poder alejados de la gente se quedan con la mayor parte de lo recaudado” (*Clarín* 21-3-06). Esto conduce a una restricción financiera para los municipios, que frente a la centralización de recursos por parte de la Nación y de los Estados provinciales, en muchos casos resuelven crear nuevos tributos y tasas (aunque no todos tienen autonomía legal para ello)¹².

Es decir, en el ámbito de los “lugares”, en toda América latina, la potencialidad de la autonomía local, de los municipios, vía la recaudación de impuestos, es muy limitada y restringida desde el propio centro político de la Nación. También la autonomía queda limitada por la escasez de los fondos que reciben, tanto desde la Nación como desde sus propias provincias o estados subnacionales. Por ello, nos preguntamos: ¿cómo se condice esta

situación con la promoción de los “territorios” por parte de la política nacional e internacional?, ¿realmente se está buscando una política de desarrollo desde los territorios? Si la respuesta es afirmativa, entonces resolver el problema de la coparticipación de impuestos constituye un verdadero desafío, un dilema a resolver, porque como iremos viendo, se trata de operar sobre las estructuras de poder de los territorios, y de la Nación como un todo.

Formas de participación de recursos entre órdenes de gobierno

- La distribución a favor de las provincias

La ley de Coparticipación 23.548/88 se estableció como régimen transitorio en la distribución entre Nación y provincias, aunque continúa hasta el presente por falta de consenso entre las jurisdicciones y la Nación para alcanzar otro sistema (y a pesar de que en las “disposiciones tran-

¹² Se suele justificar esta situación por los apremios fiscales que se encuentran ante el ajuste y la centralización de recursos. Pero también en algunos casos o algunos actores lo consideran actos de “voracidad tributaria”. Se trata de una disputa sobre si corresponde a los municipios, o no, crear nuevas tasas y tributos o si deben instrumentarse por parte de la Nación y las provincias otros mecanismos vinculados con la coparticipación (*La Nación* 15-12-05, *Clarín* 6-12-06). Por ejemplo, tras la crisis de 2001 los municipios de Buenos Aires han expandido aceleradamente la “tasa de abasto” que grava la entrada de algunos productos alimenticios por servicios de inspección veterinaria o sanitaria. Este gravamen se ha difundido también en otras provincias. Y otros nuevos tributos se están aplicando, como los que gravan los carteles de promoción al interior de comercios, las tasas para análisis bromatológicos e incluso se sostiene, que algunos se asemejarían a intentos de aplicar aduanas interiores (*La Nación*, 12-6-05)

Cuadro Nº 1. Evolución de los coeficientes de distribución primaria (hasta 1973)¹ y régimen federal de coparticipación (en porcentaje)

Leyes	Período	Nación	Provincias y municipalidad de la ciudad de Buenos Aires
12.143 y 12.147	1935-1946	92,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3 ²
	1981-1984 ³	48,5	51,54 ⁴
23.548	1988	42,3	57,7 ⁵

Notas: ¹Sistema de la ley 12.143 y de la ley 12.147. ² Incluye el 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal. ³Los fondos de coparticipación sufrieron un recorte destinado a la seguridad social. ⁴Incluye el Fondo de Desarrollo Regional (3%). ⁵Incluye Aportes del Tesoro Nacional.

Fuente: Legislación citada en Cetrángolo y Jiménez (2004: 126, cuadro 3).

sitorias” de la Constitución nacional de 1994 figuraba que debería establecerse un nuevo régimen de coparticipación antes de la finalización del año 1996).

Alberto Porto (2004, 19) sistematizó los antecedentes de esta ley y sostiene que hasta 1935 (cuando se dictó la primera ley de coparticipación, ver **cuadro Nº 1**) no existía un régimen que definiera las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El primer antecedente legal fue el régimen de coparticipación vial que se inició en 1932 con el fin de estimular

el gasto provincial en líneas viales. El único mecanismo de transferencias estaba previsto en la Constitución nacional (art. 67, inc. 8) que atribuía al Congreso nacional la facultad de conceder subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no cubrieran los gastos ordinarios.

En el **cuadro Nº 1** se observa que hubo un crecimiento de la distribución primaria a favor de las provincias, excepto en 1967-1972 (durante un gobierno de facto).

Sin embargo, Cetrángolo y Jiménez (ibid. 126-127) afirman

que estos crecimientos positivos para las provincias no se reflejan *en relación con el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación*:

el análisis de la participación del monto de recursos destinados a las provincias *en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación* no muestra una evolución ascendente desde 1935 [...] Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los grandes cambios experimentados por la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad ha sido una de las razones de lo sucedido, junto con las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y la evolución de los otros esquemas de asignación específica de impuestos (cursiva nuestra).

De todos modos, Falleti (2004, 22) sostiene que la ley de Coparticipación 23.548 de 1988 fue un impulso descentralizador que brindó previsibilidad a las provincias, resultando una victoria de las provincias sobre el gobierno federal. Aunque acepta que en la Argentina se viene dando un alto nivel de descentralización del

gasto desde antes de que comenzara el proceso descentralizador (a mediados de la década de 1970) atribuyéndolo a una característica del funcionamiento federal, existente desde hace tiempo (en 1916, las provincias recaudaban y ejecutaban casi el 37% del presupuesto de la Nación y en 1935 recibían el 30% de la recaudación total)¹³.

La ley 23.548/88 introdujo importantes modificaciones, tanto en el sistema de distribución primaria (Nación y provincias) como secundaria (entre provincias). Respecto de la distribución primaria, se operó la mayor participación de las provincias en el reparto de los fondos desde 1935 y se amplió la cantidad de impuestos que integran la masa coparticipable. En relación con la secundaria, se abandonaron los coeficientes de distribución de la ley 20.221 (vigente entre 1973 y 1984 y que estaban vinculados con la población, su dispersión y las brechas de desarrollo entre provincias). Se utilizaron, en cambio, las distribuciones efectivamente realizadas entre 1985 y 1987; período en el que no existía legislación y en el cual el reparto se hacía según las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negocia-

¹³ A partir de 1993 los gastos corrientes provinciales (consolidados) representaron porcentajes variables entre un 33% a un 37% del total de gastos corrientes (nacionales - administración nacional y empresas del Estado- más provinciales). En 1999 el total de gastos corrientes ascendió a \$ 89.000 millones (66% Nación y 34% provincias), en el 2002 a \$ 95.300 millones (62% Nación, 38% provincias). Fuente Ministerio de Economía de la Nación, citado en Manzanal (2005, Anexo A3).

ción de los gobiernos y legisladores de las diferentes provincias, aunque siguiendo la base de la distribución heredada de la ley 20.221 (Cetrángolo y Jiménez; *ibid*: 126).

Cetrángolo y Jiménez (*ibid*: 127) realizan un análisis sobre la década de 1990 comparando, por un lado, la evolución de la recaudación tributaria y, por otro, la distribución de dicha recaudación. Sostienen que la primera siguió una evolución hacia la simplificación del sistema: con el crecimiento relativo de las recaudaciones del impuesto sobre el valor agregado -IVA-. La segunda, por lo contrario, fue cobrando "una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina... al concentrarse la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables, se ha desatado una puja por el destino de esos fondos y se ha alentado la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación..." (*ibid*: 127-128).

En la década de 1990 se observa en los aspectos de recaudación tributaria y distribución primaria lo siguiente: a) hasta 1992 un fuerte aumento en las transferencias a las provincias; b) un crecimiento de la participación de asignaciones específicas en el total de

las transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; c) a partir de 1992, las transferencias totales se mantuvieron constantes con independencia de los cambios en la recaudación total; y d) el reemplazo de los impuestos sobre la nómina salarial por tributos para el financiamiento de la Nación (*ibid* 128)¹⁴.

Otra característica del sistema fiscal argentino, según Falletti (*ibid*: 24) es *la falta de correspondencia entre el nivel de recaudación y el nivel de gasto*, situación que restringe la autonomía de los gobiernos y que se expresa más agudamente en las provincias más pobres (Formosa, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja recaudaban en 1996 menos del 15% de sus presupuestos). En situación opuesta se encuentran las de mayor dinamismo económico (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe) con alta correspondencia entre ambos rubros; el caso más destacado es Ciudad de Buenos Aires que recaudaba en 1996 el 92% de sus gastos¹⁵.

La descentralización, tanto la operada en el decenio de 1970 como la de los 1990, tuvo como objetivo del gobierno nacional modificar a su favor la relación financiera con las provincias y

¹⁴ Los autores se refieren a los montos de coparticipación de la década de los '90, que a partir de 1992 ronda una cifra variable entre los 9 mil y 10 mil millones de pesos convertibles y que antes de 1992 era poco más de la mitad de esa cifra (véase Anexo 1 en Manzanal, 2005).

¹⁵ Datos del Ministerio de Economía de la Nación aportados por Falletti (*ibid*).



Cuadro Nº 2. Aumento de la coparticipación entre 1990 y 1992

Coparticipación	1990 (millones de pesos)	1992 (millones de pesos)
Coparticipación neta	4.810	8.846
Total recursos coparticipables	11.820	22.011

Fuente: Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, 1994 (citado por Falletti, 2004: 8).

municipios, partiendo de gobiernos nacionales fuertes. Así sucedió, como ya señalamos, con la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria de la dictadura militar y con la de hospitales y educación secundaria del gobierno democrático de Menem. Transferencias que no contemplaron recursos específicos para atender el financiamiento de los servicios, ni diseñaron mecanismos compensatorios con anterioridad a las mismas (Cetrángolo y Jiménez, *ibid*: 119).

En relación con los recursos para la descentralización, Cetrángolo y Jiménez (2004, 119) sostienen que:

A diferencia de otros países, en la Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro, los procesos de descentralización del gasto al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los

recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.

Hemos comentado más arriba que la transferencia de servicios (educación y salud) de la década de 1990 se produjo en una coyuntura favorable para las provincias por el incremento de la recaudación de impuestos, esto puede verse en el **cuadro Nº 2** que muestra que el total de recursos coparticipables prácticamente se duplicó entre 1990 y 1992.

En cambio, el control fiscal se fue tornando cada vez más complejo, especialmente a partir de 1995 cuando la crisis social y económica se hizo más evidente (subrayada por el efecto de la crisis mexicana del "Tequila" de 1994). Entonces, el sistema de distribución de impuestos fue componiéndose a partir de: "múltiples 'remiendos', que han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde que se aprobó la ley de coparticipación" (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 128).

A partir de la crisis de 2001 y de

los acuerdos consecuentes, se estima que ha habido una fuerte mejora fiscal en las provincias por la concurrencia de tres factores: (i) menor pago de servicios de la deuda, (ii) caída en el nivel de remuneraciones y prestaciones de seguridad social, y (iii) aumento en la recaudación, resultante de la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria, *ibid*: 129).

En el **cuadro Nº 3** aparece la evolución de las transferencias a las provincias en relación con el PIB nacional (a precios corrientes). En general, este indicador se mantiene casi constante en un valor superior al 5% durante casi 10 años (1993 a 2001). Se observa una participación promedio levemente superior en el trienio 1998, 1999 y 2000, resultado de la combinación de un aumento de los recursos coparticipados (1998 y en parte en 1999) y una caída del PIB (1999 y 2000, preanun-

ciando la crisis de 2001-2002). En 2002 cae significativamente (cerca de 1 punto y medio porcentual) como resultado de la crisis que eclosiona en diciembre de 2001 (entonces las transferencias se redujeron un 11% a valores corrientes respecto del año anterior y un 22% respecto de 2000)¹⁶.

En el primer trimestre de 2002, el PIB cayó un 24% (a precios constantes de 1993) con respecto a 2001. Su valor (216.849 millones de pesos) era semejante al de 9 años antes (primer trimestre de 1993: 216.370 millones de pesos). A partir de entonces comenzó la recuperación, registrándose 15 trimestres consecutivos de crecimiento hasta diciembre de 2005. Esta tendencia alcista superó a la que se dio en el ciclo anterior (IV trimestre 1995 a II de 1998 -MECON, 2006). En el último año la economía creció a razón del 9% anual (a valores constantes de 1993). En el cuadro se observa el crecimiento continuado del PIB a partir del año 2002 hasta fines de 2005¹⁷.

¹⁶ En el primer trimestre de 2002 se llegó al punto más crítico de la crisis. Sus antecedentes inmediatos fueron el quiebre institucional expresado en la caída del Presidente y sus 3 siguientes sucesores, la declaración del *default* el 23 de diciembre de 2001 y el fin de la convertibilidad el 6 de enero de 2002 -por ley de emergencia del Congreso con Eduardo Duhalde como Presidente y Jorge Remes Lenicov como Ministro de Economía-.

¹⁷ Esta expansión fue producto del empuje que el fin de la convertibilidad y la devaluación consecuente dieron al mercado externo e interno. Por un lado, se produjo una notable expansión de las exportaciones de bienes básicos, sostenida por el crecimiento de la demanda y los buenos precios de la soja. Por otro, se encarecieron las importaciones, dando un mayor margen de protección a la producción doméstica (la actividad industrial creció 52% desde el primer trimestre de 2002 hasta febrero de 2006 -MECON, *ibidem*). Pero además, esta política cambiaría no sólo favoreció la

Cuadro N° 3. Fondos coparticipados totales y Producto Bruto Interno (1993-2005)

Año	Recursos coparticipados a las provincias (en millones de pesos corrientes) ¹	PIB (en millones de pesos corrientes)	Coparticipación en % del PIB
1993	12.853	236.505	5,43%
1994	13.512	257.440	5,25%
1995	13.082	258.032	5,07%
1996	14.348	272.150	5,27%
1997	15.912	292.859	5,43%
1998	16.666	298.948	5,57%
1999	16.081	283.523	5,67%
2000	16.366	284.204	5,76%
2001	14.528	268.697	5,41%
2002	12.871	312.580	4,12%
2003	19.473	375.909	5,18%
2004	27.951	447.643	6,24%
2005	30.322	532.268	5,70%

Notas: ¹Para esta estimación no se incluyen los Aportes del Tesoro Nacional
 Fuentes: Elaboración propia. Fondos Coparticipables: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. PBI: Informes del Avance del Nivel de Actividad del Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

A partir del segundo trimestre de 2002 se obtuvo un superávit fiscal primario (que se viene manteniendo durante 18 trimestres consecutivos -hasta setiembre 2006-) y que alcanzó el valor inédito de \$ 7.857 millones en el segundo trimestre de 2004). Además, a partir de 2003, se operó un superávit en

el resultado global, que alcanzó un récord de \$ 11.630 millones en 2004 (MECON, *ibid.*)¹⁸.

Todo esto se expresa en *el aumento a partir del año 2003 de los recursos coparticipados a tasas más altas que las del propio crecimiento del PIB*. Por ello, desde entonces *la coparticipación*

competitividad nacional, sino también garantizó un fuerte superávit (en el cual las retenciones a las exportaciones representan dos terceras partes del superávit -*Clarín Económico*, 20 de marzo de 2005).

¹⁸ El "resultado primario" corresponde al sector público no financiero, base caja, y son los ingresos menos los gastos antes del pago de la deuda. El "resultado global" se calcula después del pago de la deuda.

alcanzó los valores (absolutos y relativos) más altos de toda la serie, como puede verse en el cuadro Nº 3.

Sin embargo, también en años recientes al igual que a fines de la década de los '90, se observa un persistente proceso de concentración de fondos en la Nación, favorecidos por el propio crecimiento y por la creación de nuevos tributos especiales que quedan por fuera de la masa coparticipable, total o parcialmente, como está sucediendo con el impuesto al cheque y los aranceles a las exportaciones.

La mayor masa absoluta de fondos que reciben las provincias, producto del sostenido crecimiento de la economía nacional, sirve para ocultar y/o postergar demandas y conflictos, a pesar de las repetidas situaciones de inequidad y discrecionalidad entre provincias. Pero el conflicto resultante de la centralización de fondos del presente está en plena efervescencia y aparece repetidamente mencionado a través de los medios de difusión¹⁹.

La ausencia de una ley de coparticipación consensuada, que imponga transparencia a la distribución de la totalidad de los recursos federales se podrá seguir prolongando, seguramente, mientras el país siga creciendo a tasas tan

significativas. Sin embargo, es paradójico, pero éste es el mejor momento, el más oportuno, para gestar un acuerdo nacional equilibrado y sin las urgencias y distorsiones existentes cuando la recesión comienza a afectar los campos social, económico y político. Se trata de una decisión política, una voluntad política interesada en transformar la herencia socioeconómica que la crisis de 2001-2002 dejó al descubierto. Esa voluntad de verdadera transformación de lo político - institucional aún sigue ausente.

- La distribución a favor de los municipios

Los regímenes de coparticipación municipal determinan la distribución de los recursos entre las provincias y sus municipios. En la mayor parte de las provincias tienen jerarquía constitucional: las cartas magnas provinciales prevén que los ingresos municipales se constituyan con recursos provenientes de la Nación (principalmente de la ley de Coparticipación Federal 23.548) y de las respectivas provincias y disponen que una ley provincial específica determine su aplicación (DNCFP; 1999:10). Y de hecho, hay tantas realidades como jurisdicciones subnacionales existen en la Argentina.

¹⁹ Al respecto *Clarín* titula: "Provincias con apremios fiscales y atadas a una caja que maneja Kirchner" (30-5-06); "Tasas municipales: el Estado se cree unitario" (21-3-06). "Los gobernadores están cada vez más dependientes de la Casa Rosada... porque la Nación está manejando más plata y crecen menos los ingresos propios" (18-7-06)

Los recursos que reciben los municipios (al igual que lo que sucede con los de las provincias) se reparten según una distribución primaria y una secundaria. En general la distribución entre municipios se basa sobre criterios devolutivos (en proporción a la población, a la recaudación de determinados impuestos provinciales en los respectivos ejidos, etc.) En ningún caso se utilizan parámetros que midan la eficiencia en el desempeño de las funciones (DNCFP; *ibid*:14).

Los recursos que las provincias distribuyen provienen de las siguientes fuentes: a) recursos de la coparticipación nacional; b) impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, sellos, automotor); y c) regalías. Asimismo, en muchas provincias hay un porcentaje de asignación de la masa coparticipable destinada a la constitución de fondos especiales para la asistencia a municipios ante eventuales problemas (fondos que en algunos casos son reintegrables -Río Negro- y en otros no -Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Tucumán-). También hay fondos con destinos específicos (inversiones en trabajos públicos y equipamiento -Córdoba, Catamarca, La Pampa y Río Negro-). En el caso de Córdoba hay un fondo para el financiamiento de la descentralización de servicios. Otras formas de relación provincias-municipios son los Aportes del Tesoro Provincial -ATP- que como los

ATN son asignaciones de recursos en forma discrecional (por acuerdos entre partes, en general sin difusión, ni transparencia a otros actores interesados). Otras provincias (Río Negro, Neuquén y La Rioja) garantizan un nivel mínimo de transferencias. También están los fondos no reintegrables y los préstamos que suelen terminar convirtiéndose en ATP. Para la realización de obras públicas algunas provincias hacen convenios con sus municipios por los cuáles aquéllas aportan los fondos y éstos la administración de las obras (DNCFP; *ibid*:15).

La transferencia de los fondos a los municipios se realiza en todos los casos en períodos no mayores a los 30 días desde su ingreso a las cuentas provinciales. De todos modos existen diferencias (DNCFP; *ibid*:13).

Si bien muchos municipios (desde las reformas de las constituciones provinciales) adquirieron autonomía y la facultad de dictar su propia carta orgánica, la mayoría no tiene capacidad tributaria para recaudar impuestos. En los que la tienen está restringida a algunos impuestos que antes recaudaba la provincia, así sucede en los municipios de Córdoba -automotores- Chaco, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego -inmobiliario y automotores- y Chubut -que agrega ingresos brutos a estos dos últimos-. De todos modos, la capacidad tributaria no redundaría necesariamente en un

aumento de recursos financieros para los municipios porque generalmente no cuentan con estructuras administrativas adecuadas para cumplir esta función y, asimismo, cuando esta capacidad tributaria se otorgó en provincias pobres (Chubut, Chaco) el resultado ha significado una disminución de recursos (Smulovitz y Clemente, 2004: 46).

Un dato de interés que presentan Smulovitz y Clemente (ibid: 50) a partir de información para el año 1997 es la diferencia en el promedio de recursos per cápita que reciben las provincias y los municipios de las transferencias desde la Nación:

Mientras el promedio de recursos per cápita de origen nacional que reciben las provincias es de \$ 827 el promedio de recursos per cápita que reciben los municipios de las provincias es de \$ 159,9. La diferencia entre estos dos promedios indica que una parte significativa de los recursos que la Nación transfiere hacia las provincias es retenido en el nivel provincial.

Y si bien las provincias tienen libertad para decidir los montos a transferir a los municipios, la diferencia de más 5 veces entre un nivel y otro permite inferir *el mode-*

rado alcance que adquirió la descentralización de recursos hacia el nivel municipal (ibidem, cursiva nuestra).

Aun así, durante la década de 1990 se ha operado un continuado aumento de las transferencias totales a municipios, con la única excepción del año 1995 que reflejó una caída asociada con la crisis del Tequila, llegando a triplicarse entre 1989 y 1998 (de \$ 1.217 a \$ 3.647 millones, respectivamente -DNCFP; 1999:55)²⁰. También en el mismo lapso aumentó el porcentaje transferido a los municipios respecto del total de recursos coparticipables (de 15,7% a 18% con un máximo en el año 1993 de 19%). Esto es más significativo si se tiene en cuenta que los recursos que conforman la masa coparticipable se incrementaron en el período un 161%²¹.

Finalmente, cabe mencionar que la descentralización de recursos hacia el nivel municipal fue muy limitada a pesar de que las transferencias totales a municipios se triplicaron entre 1989 y 1998 y que los recursos que conforman la masa coparticipable municipal se incrementaron en el período más de una vez y media (en verdad muchos más recursos fueron a las

²⁰ Información provista por la DNCFP (1999), incluye ATN y ATP. No hemos podido actualizar esta información al presente. En la página de la DNCFP la información provista sólo llega hasta el año 2000 (previo a la crisis) y los valores son similares a los de 1998: \$ 3.653 millones en 2000 y \$ 3.435 en 1999. (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/esquema_ahorro_m/esquema_ahorro.htm)

²¹ Al respecto, véase un artículo de la dirigente del Partido Radical, Margarita Stolbizer titulado "Tasas municipales: el Estado se cree unitario" (*Clarín* 21-3-06).

provincias y quedaron en las administraciones centrales sin distribuirse en el nivel municipal).

En realidad, debe concluirse que en contextos de centralización de recursos (histórica y actualmente presentes en América latina y hegemonizados por el Estado nacional -y en el nivel subnacional, por el provincial o estadual-) el que queda indefenso es, como siempre, el más débil, en este caso el municipio, que se ve obligado a litigar y/o negociar con unos y otros para obtener partidas extra o bien aplicar tributos y tasas, no siempre legales. Es, además, el que tiene que "dar la cara" ante la población, no sólo la careciente sino la que cuestiona y se resiente con nuevas imposiciones fiscales.

Reflexiones finales

En este trabajo nos hemos detenido en los aspectos financieros vinculados con la descentralización y la coparticipación de impuestos que se vienen operando desde la década de 1990 en la Argentina. La información muestra una descentralización del gasto y una centralización de los ingresos. Una centralización a favor de la Nación (en el caso de los recursos nacionales) y de las provincias (en el caso de los provinciales) y siempre en perjuicio del nivel municipal.

La Argentina es en América latina un caso extremo por el tipo de

descentralización operada en los años '90 (como así también por sus desregulaciones y privatizaciones). No se destinaron fondos especiales (o estuvieron muy condicionados) a las nuevas funciones (salud y educación) asumidas por las provincias y resultantes de la descentralización.

Por otra parte, si bien, las transferencias hacia las provincias se fueron incrementando (tanto en las primeras décadas de los años 90 como entre 2003-2005) en valores absolutos y en relación con el PIB, se trata de mejoras relativas. Tanto provincias como municipios, si bien reciben más cantidad absoluta de fondos es menor en relación con el total de recursos disponibles, resultando la Nación la principal beneficiaria de los incrementos operados de las recaudaciones tributarias.

Resulta muy significativo señalar, que estos procesos, que en definitiva significan mayor centralización de los ingresos en el orden nacional, también suceden en varios otros países latinoamericanos (el Brasil, Colombia, México). En realidad se observa, repetidamente en Latinoamérica, una primera etapa de avances en la autonomía e independencia de las entidades subnacionales (en general al promediar la década de los '80 y primera mitad de la década de los '90) y luego un período en que el "centro" comienza a aumentar su control sobre los territorios. Las razones deben

buscarse en la aplicación del ajuste fiscal y macroeconómico (segunda mitad y fines de los años '90). Pero también, responden a los intereses de sectores políticos y empresarios que buscan incrementar su participación y uso discrecional de la mayor masa de recursos transferidos, bajo el argumento de la necesidad de "ordenar las cuentas fiscales locales" o "poner orden y seguridad" en dichos territorios.

Lo anterior es contradictorio con las propuestas de desarrollo territorial hoy ampliamente promovidas en toda América latina. Porque en realidad, la centralización o recentralización constituyen un retroceso en los procesos de independencia y autonomía de la gestión local.

Las modalidades asumidas de mayor centralización, ajuste o control de los recursos se ejercen restringiendo o condicionando las transferencias de fondos, disminuyendo los montos o los porcentajes de distribución, o manipulando el sistema tributario a favor del financiamiento del "centro" (sea nacional o provincial). Es común, a varios países latinoamericanos, que los tributos más importantes por su monto y regularidad de recaudación (IVA, ganancias, rentas) estén bajo el control exclusivo de la Nación (o Federación) que según las circunstancias modifica las normativas de su administración y formas de participación. Asimismo, se repite que es el nivel

central el que controla el manejo de fondos de libre disponibilidad (recursos que, según la norma legal que los rige, se crean para afrontar emergencias o circunstancias particulares en los ámbitos subnacionales). Estos se administran según el criterio de cada gobierno central, con discrecionalidad y por fuera de la regulación que dicta el sistema de "coparticipación", permitiendo constituir una "caja" utilizada para los manejos poco transparentes de la "política" (ayudar a los "amigos" y doblegar voluntades de díscolos y opositores).

Estos antecedentes, tan actuales, nos llevan a dudar sobre la posibilidad de que se gestione y promulgue una nueva ley de coparticipación. Que esto suceda en ciertos contextos políticos parece más una quimera que un dilema o un difícil rompecabezas a resolver. Bajo gobiernos nacionales (e incluso provinciales) con un ejecutivo fuerte, el manejo discrecional de los fondos públicos es un pasaporte para acrecentar el propio poder, sin interferencias externas. Con el dinero es posible manipular actores y someterlos al arbitrio de las voluntades y acuerdos espurios entre gobernadores y políticos de turno. En un contexto de estas características, los actores y políticos que ejercen el poder no pueden estar interesados en acordar una ley de coparticipación, que determine y blanquee lo que cada uno recibe, porque eso significa quitarles uno de

los instrumentos más poderosos de su poder. ¿Cómo es posible, entonces, dictar una ley para promover un desarrollo territorial alternativo bajo estos contextos de complicidades y ocultamientos?

Creemos, que otras cuestiones deben ser modificadas antes, para lograr leyes que incorporen la transparencia en la gestión, la rendición de cuenta de recursos y gastos, y la difusión y publicidad de las acciones públicas (debería exigirse la publicación en Internet de todos los contratos del Estado nacional y de los estados provinciales y de todos los convenios y acuerdos con y entre gobernadores).

Bajo formas dolosas de manejo del Estado y de la cosa pública no se logrará una ley de coparticipación de avanzada. Es decir, que se constituya en un pilar, un instrumento, para el desarrollo territorial de los lugares, de los ámbitos locales y de las nuevas regiones singulares, resultantes de la globalización.

Un futuro con inclusión social y económica exige una transformación social y política; una nueva construcción practicada en forma conjunta por los actores mayoritarios de la sociedad desde el territorio, los ámbitos locales, los lugares; el ejercicio de nuevos roles y valores asociados con la solidaridad y el rescate de la cultura y de las identidades (sean étnicas, de género, de generaciones, de

ámbitos espaciales); la consolidación de la participación organizada cuya meta sea la autogestión de los territorios, donde esa misma ciudadanía vive y trabaja.

Como vemos, lo señalado hasta aquí no condice con el consenso generalizado, tanto desde los Estados nacionales como desde los organismos de financiamiento internacional, con la simple propuesta de promover un desarrollo desde los "territorios", los "ámbitos locales", los "lugares", de cada país o región particular sin más. Es decir, sólo pretendiendo generar sinergia, articulaciones entre actores y organizaciones, pero sin modificar las estructuras de poder, políticas, económicas y sociales del presente.

Promover políticas territoriales, de fortalecimiento de los "territorios", como opción para posicionarse competitivamente y enfrentar la pobreza, obliga a instrumentar formas de organización territorial donde los ámbitos locales cuenten con mayor poder político y económico.

Entre otras cuestiones, implica procesos de descentralización de los ingresos, donde el "centro" distribuya más y mejor a favor de los ámbitos subnacionales. Específicamente, más recursos hacia los municipios y con mayor transparencia. Es decir, que los recursos a distribuir no dependan de los acuerdos y arreglos entre partes, sino de leyes de coparticipación consensuadas y acordadas con-

juntamente (tanto nacionales como provinciales). Es necesaria una ley nacional consensuada con las provincias y leyes provinciales simultáneas consensuadas con los municipios.

Éstas deberían incorporar *todos* los impuestos (creados y a crearse en el futuro, nacionales y provinciales, según el caso). Leyes que contemplen criterios objetivos de distribución, basados sobre la solidaridad hacia las áreas más pobres, la magnitud de población y la eficiencia en la correlación entre ingresos y gastos, o en la generación de ingresos, la aplicación del gasto y la recaudación local. Leyes con criterios universales en la incorporación de impuestos, que se constituyan, si no en el único, en el principal instrumento de distribución de recursos hacia las unidades subnacionales (tanto provincias como municipios). Leyes de estas características dan previsibilidad y transparencia a la gestión nacional, provincial y municipal y son el modo de alcanzar eficiencia en la gestión, tanto pública como privada. Y por supuesto que *deberían ser un instrumento central en toda política de desarrollo territorial, de fortalecimiento institucional y de consolidación de tramas y redes locales.*

Sin embargo, nos preguntamos, ¿transformar la realidad de los ámbitos locales, no implica refundar la Nación toda? Porque de esto se trata si, como el desarrollo territorial sostiene, se requieren

gobiernos locales fuertes, que participen en tramas territoriales, que coloquen a los respectivos territorios en posiciones competitivas entre sí y hacia el mundo globalizado. Precisamente, aquí está el dilema del desarrollo territorial, su disyuntiva, ¿hasta dónde es posible operar “al enfermo”?, ¿hasta dónde transformar a los distintos Estados, órdenes gubernamentales, al país todo?. Encaminar la gestión por los senderos postulados por el desarrollo territorial (fortalecimiento institucional, transparencia en la gestión, participación ciudadana, con el que una gran mayoría puede coincidir) *resulta una quimera*. Porque no condice con el propio ejercicio de la hegemonía del poder, o ¿acaso los que ejercen el poder hegemónico lo delegarán a favor de la ciudadanía de los territorios, en beneficio de la trama del conjunto de sus actores locales? Creemos, por lo contrario, que *mientras las transformaciones políticas, sociales, económicas e institucionales necesarias no sean exigidas desde los propios territorios, producto de procesos sociopolíticos originados desde las “bases”, por el avance de los reclamos de la ciudadanía, de movimientos sociales, nuevos o existentes, a favor de un nuevo modo de hacer “política”* este dilema del desarrollo territorial, entre mantenimiento del *statu quo* y transformación radical de la política, persistirá. O bien el desarrollo territorial en los términos así enunciados es sólo una quimera.

Siglas

- ATN: Aportes del Tesoro Nacional
ATP: Aportes del Tesoro Provincial
BID: Banco Interamericano de Desarrollo (IADB en inglés)
BM: Banco Mundial
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ONG: Organizaciones no Gubernamentales

Bibliografía

- BENKO, G y LIPIETZ, A. (1997) *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, Valencia.
- BOSCHERINI, F. y POMA, L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la Cepal* 84, Santiago de Chile.
- DNCFP (1999) *10 años en la relación fiscal Nación, Provincias y Municipios*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Buenos Aires.
- EATON, Kent (2001), *Descentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999*, in *Latin American Studies* 33, p. 1-28, Cambridge, UK.
- FALLETI, Tulia (2004b). "Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas", Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.

- FALLETI, Tulia (2004). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales", Clemente, A. y Smulovitz, C. comp., Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (2005) "Descentralización, transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. El caso argentino", mimeo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia y Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo local para la paz -GTZ-, Bogotá, 12 y 15 de abril.
- MANZANAL, M., GARCÍA, A. y VILLARREAL, F (2006) "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México", mimeo presentado a IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), 16 al 19 de mayo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2006). "Argentina: indicadores económicos", Buenos Aires, TU<http://www.mecon.gov.ar>UT, 30-3-2006 y 11-12-2006
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio BERDEGUÉ (2004) "Desarrollo Territorial Rural". En Echeverría, R. *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. En: TUwww.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarrolloterritorialrural.pdfUT.
- SMULOVITZ, Catalina y CLEMENTE, Adriana (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina", Clemente, A. y Smulovitz, C., comp. Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina, 14ª ed., IIED, Buenos Aires.

Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)

*Adrián Piva**

Entre 1989 y 1991, profundos cambios en el modo de acumulación y la forma del Estado parecieron consolidar una nueva hegemonía en la Argentina. La amenaza hiperinflacionaria se convirtió en fundamento coercitivo de un sólido consenso en torno del programa neoliberal de apertura, desregulación y privatizaciones, que apareció como única alternativa frente a la crisis. Sobre esta base se desarrolló la reestructuración capitalista cuyo resultado fue un nuevo modo de acumulación – orientado a la exportación de productos de bajo valor agregado y dependiente de la IED y los flujos internacionales de capital-dinero -, la transformación de la estructura de clases y la consolidación de una nueva relación de fuerzas favorable al capital. Sin embargo, a lo largo de la década, las dificultades del estado para el ejercicio de sus funciones hegemónicas se hicieron evidentes frente al aumento de los conflictos protagonizados por diversos sectores sociales y en la creciente deslegitimación del poder político. La hipótesis propuesta en este artículo es que es inherente al modo de acumulación desarrollado durante los '90 una contradicción entre necesidades del proceso de valorización del capital y sus necesidades de legitimación. Esta contradicción tendió a resolverse por medio del predominio de mecanismos coercitivos de producción de consenso negativo (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la clase obrera, alto desempleo), que dio lugar a una hegemonía débil. El fracaso de estos mecanismos en un contexto de crisis aguda contribuye a explicar los episodios de diciembre de 2001.

* Sociólogo (UBA) y Especialista en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA). Docente de las facultades de Filosofía y Letras y de Ciencias Económicas de la UBA. Actualmente es becario de doctorado de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) en el marco del PICT 04 12018 "La constitución de sujetos sociales en la crisis: acción, identidad y organización colectiva en la Argentina (1991-2002)" de la Universidad Nacional de Quilmes.

Introducción

El propósito de este artículo es exponer, del modo más sistemático que nos permiten nuestros conocimientos, un conjunto de hipótesis con el que venimos trabajando, o bien de manera implícita o que bien han sido publicadas pero en forma dispersa, sobre el vínculo entre las características del modo de acumulación de capital desarrollado en la Argentina de los '90 y la capacidad hegemónica de la clase dominante.

En el origen de esta investigación se encuentran dos preguntas. En primer término, cómo explicar la imposición, con altos índices de aprobación popular, del programa de reformas neoliberales a partir de 1989. Este hecho resulta aun más significativo porque sólo dos o tres años antes parecía poco probable su ejecución políticamente exitosa por un gobierno democrático. En segundo término, cómo dar cuenta de la profundidad de la crisis económica, social y política del año 2001. Ambos interrogantes nos condujeron al problema de las características y límites de la hegemonía neoconservadora¹ entre 1989 y 2001.

Como hemos expuesto en otro lugar (Piva 2004), entendemos la hegemonía como una forma histórica de la lucha de clases. Esta perspectiva se aleja de las concepciones formalistas y ahistóricas basadas sobre modelos de articulación discursiva (Laclau 2004). Pero también de la visión clásica del estructuralismo marxista (Poulantzas 1986a, 1986b), en cuanto ésta entiende a la hegemonía como el

tipo de dominación de clase del modo de producción capitalista - que exige la desvinculación entre lo económico y lo político como instancias estructurales separadas - y, por lo tanto, como concepto descriptivo del "tipo de Estado" capitalista, independientemente de las formas que éste asuma.

Gramsci opone hegemonía a revolución permanente como formas históricas de la lucha de clases. La fórmula de revolución permanente (Marx, Engels 1974) describe la lógica de la lucha de clases, prototípicamente para el caso francés, que subyace los movimientos revolucionarios de 1789 a 1848, cuyo motor interno era la acción políticamente improcesable de la clase obrera por el Estado. El carácter central de este proceso era la incapacidad de las diversas fracciones de la burguesía para sostener la universalización de sus intereses más allá del "momento de entusiasmo" (Marx 1968: 38) de la revolución. La razón de esta incapacidad era su dificultad para otorgar concesiones a la clase obrera y aun a importantes fracciones de los pequeños propietarios, sometidos a las tendencias expropiatorias de la acelerada transformación de relaciones sociales en la Europa del período.

La hegemonía, en tanto modo histórico de desenvolvimiento de la lucha de clases, supone la capacidad de la burguesía de internalizar el antagonismo obrero en una lógica reformista de las concesiones.

Gramsci sitúa el pasaje a la hegemonía aproximadamente entre 1848 y 1871² en Europa occidental (Gramsci

¹ Como la denomina Bonnet (1995).

² El bonapartismo si bien expresa una autonomización del Estado respecto de la sociedad civil que refleja la capacidad de incorporar demandas de amplios sectores de la pequeña burguesía y el campesinado, adquiere todavía la forma de una dictadura, solo que ahora el sable manda tam-

1998: 52-56; 100-101). Las condiciones de este pasaje se encuentran asociadas en la literatura marxista a un conjunto de transformaciones ocurridas en el capitalismo central a partir del último cuarto del siglo XIX. Por un lado, el paso de la plusvalía absoluta a la plusvalía relativa como modo predominante de producción de plusvalor, que permitió compatibilizar la reducción de la jornada laboral y el crecimiento del empleo y el salario real con el aumento de la tasa de plusvalía. Por otro lado, el desarrollo del mercado mundial y del imperialismo, que permitieron la apertura de nuevas áreas de producción y realización de plusvalor. Ambas transformaciones ampliaron la capacidad de las burguesías metropolitanas de presentar su expansión particular como expansión de las “energías nacionales” (Gramsci 1998: 58).

Esta capacidad de universalización de los intereses particulares de la burguesía, cuya realización es la producción de la forma autonomizada del Estado, se funda sobre el nexo entre reproducción ampliada del capital y hegemonía burguesa, pero involucra al mismo tiempo el de crisis orgánica y potencialidad hegemónica de la clase obrera.

La reproducción ampliada del capital

bién sobre la burguesía, es decir el Estado aparece como por encima de todas las clases y fracciones. Este carácter de dictadura manifiesta las dificultades para el otorgamiento de concesiones a la clase obrera. En el caso inglés ya Engels (1974), en su introducción de 1892 a “La situación de la clase obrera en Inglaterra”, planteaba cambios sustanciales en las formas de dominación política después de 1848 – tendencia a la universalización del sufragio, reconocimiento de hecho de las organizaciones sindicales, etc. – que Engels asociaba a la aparición de una aristocracia obrera.

³ Aquí utilizamos el concepto de concentración en el sentido en el que lo hace Marx (1998) en el Tomo I de “El Capital” y que difiere de su uso vulgar. La concentración del capital es el aumento del número de medios de producción y fuerza de trabajo bajo el mando de un capital individual como efecto de la transformación de plusvalor en capital adicional, es decir es acumulación de capital. Por oposición, en la centralización de capital el aumento del número de medios de producción y fuerza de trabajo bajo el mando de un capital individual es producto de la atracción de los capitales por quiebra, fusión o adquisición. La centralización predomina en las crisis.

es al mismo tiempo la reproducción ampliada de todas las clases. En la medida en que no se funde predominantemente sobre mecanismos de producción de plusvalía absoluta y de caída del salario, podrá ser presentada como expansión de las capacidades productivas de toda la sociedad. Durante la fase expansiva, a partir de las nuevas condiciones de la Europa del último cuarto del siglo XIX, la concentración³ del capital permite no sólo la reproducción ampliada de la clase obrera sino la canalización del antagonismo obrero, su internalización como motor del desarrollo capitalista, a través del vínculo entre acumulación y mecanización. Al mismo tiempo, ligados con la expansión del consumo y a la difusión del crédito se asiste a la creación de nuevos capitales y al desarrollo de la pequeña propiedad.

Pero si la reproducción ampliada del capital es al mismo tiempo reproducción del conjunto de las clases y sus fracciones, la crisis es crisis de reproducción de las formas de vida desarrolladas en el período expansivo y, por lo tanto, socavamiento de las bases de la hegemonía burguesa. La crisis es el momento de aguda disolución social. La interrupción de la acumulación da predominio a los meca-

nismos de centralización del capital y a los procesos de expropiación de los pequeños productores. La lucha de la clase obrera, enfrentada a la ofensiva del capital contra sus salarios y condiciones de trabajo, adquiere entonces potencialidad hegemónica. Sin embargo, la realización de la capacidad hegemónica del proletariado requiere de la articulación conciente de una alternativa anticapitalista. De lo contrario, la lucha dentro de los límites del capitalismo solo podrá ofrecer como resultado el bloqueo a la recomposición de las condiciones para la acumulación de capital y, por lo tanto, la prolongación y profundización del proceso de disolución social que afecta al conjunto de las clases. La incapacidad de la clase obrera de realizar su potencialidad hegemónica genera las condiciones, entonces, para la recomposición de la hegemonía burguesa. Ante la ausencia de alternativas, la preparación de las condiciones para un nuevo ciclo de reproducción ampliada del capital -quiebra de capitales, caída salarial, etc- se presenta como la única salida al proceso de disolución social. La reconstitución de la dominación burguesa puede aparecer como la reconstitución de lo social mismo.

En la Argentina entre 1989 y 1991, un conjunto de profundas transformaciones en el modo de acumulación y en la forma del Estado parecieron tender a la consolidación de la dominación hegemónica de un bloque de poder unificado de la clase dominante. La amenaza hiperinflacionaria se convirtió en fundamento coercitivo de un sólido consenso en torno del programa de reformas neoliberales de apertura, desregulación y privatizaciones, que apareció como única alternativa para la salida de la crisis. Sobre

esta base se desarrolló la ofensiva del capital que reconfiguró el modo de acumulación, la estructura de clases y consolidó la nueva relación de fuerzas favorable al capital.

Sin embargo, a lo largo de la década las dificultades para el ejercicio de las funciones hegemónicas por parte del Estado se hicieron cada vez más evidentes. En un contexto de sostenido incremento de la desocupación y de ataque a las condiciones salariales y de trabajo, en la primera mitad de los '90 los conflictos provinciales mostraron los límites del Estado para generar mecanismos institucionales de canalización de las colisiones. A partir de los años '96 y '97, la emergencia y generalización de los cortes de ruta confirmaron esa limitación. Ya desde la crisis del tequila, pero sobre todo con la larga recesión iniciada en 1998, las tendencias a la centralización del capital profundizaron los procesos de empobrecimiento y expropiación de los pequeños propietarios. Los conflictos protagonizados por estos sectores, tanto en el campo como en la ciudad, también se incrementaron. En este marco, se asistió a una creciente deslegitimación del ejercicio del poder político y a un aumento, gradual primero y explosivo en el año 2001, de la abstención electoral y del voto en blanco e impugnado. Finalmente los saqueos, movilizaciones y enfrentamientos del 19 y 20 de diciembre de 2001 que pusieron fin al gobierno de la Alianza mostraron un profundo proceso de desestructuración social. Una grave crisis política y la salida de la convertibilidad marcaron así el cierre del ciclo gestado entre 1989 y 1991.

La principal hipótesis de este trabajo es que, por sus características, era inherente al nuevo modo de acumulación una contradicción entre las nece-

sidades del proceso de valorización y las necesidades de legitimación de éste. Esta contradicción tendió a resolverse por medio del predominio de mecanismos coercitivos de producción de consenso negativo (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la clase obrera, alto desempleo), que dio lugar a lo que denominamos una hegemonía débil. Desde este punto de vista, diciembre de 2001 debe entenderse como el estallido de esa contradicción que solo puede explicarse por el fracaso de los mecanismos coercitivos.

A fin de fundamentar esta hipótesis dividimos la exposición en tres partes. Primero, exponemos brevemente las condiciones que posibilitaron, en 1989, la formación de un consenso alrededor del programa de reestructuración capitalista. En segundo lugar, analizamos las principales características, dinámica y tendencias, del nuevo modo de acumulación de capital, enfatizando, por un lado, las consecuencias sobre la composición de clase de la burguesía que hizo posible la conformación de un bloque de poder de sus fracciones económicamente dominantes, y por otro lado, aquellos rasgos que nos permitirán comprender la relación entre acumulación, coerción y hegemonía. Finalmente, abordamos la relación entre acumulación de capital y hegemonía para el período de estudio, prestando atención a sus diferentes etapas y a su rol en la explicación de la crisis de 2001.

Crisis del '89 y recomposición del capital

Entre mayo y julio de 1989 el desarrollo de un agudo proceso hiperinflacionario señaló el desenlace de la larga fase transicional inaugurada en 1975/76 y cuyos acontecimientos fundantes fueron el "rodrigazo" de 1975 y el golpe militar de 1976. Se trató del final de un modo de acumulación orientado al mercado interno - el modelo sustitutivo de importaciones - de una lógica del enfrentamiento de clases y de una forma de Estado.

La crisis del dinero, su virtual desaparición como medida general de los valores y con ello de la acción de la ley del valor como reguladora del metabolismo social, significó un profundo proceso de disolución social. La hiperinflación entonces debe ser leída como el punto más alto de la crisis de reproducción de la relación de capital y por lo tanto de reproducción del conjunto de las clases y fracciones de clases.

Frente a ello, la clase obrera, ligada a través de sus sindicatos a un bloque sociopolítico que mostraba signos de disolución desde mediados de los '70, no pudo romper con la inercia de una estrategia de lucha centrada sobre el salario y orientada a la defensa del viejo patrón de acumulación. Aliada a las fracciones mercadointernistas de la burguesía industrial resistió los intentos aperturistas y flexibilizadores defendiendo la relativa separación del espacio nacional de valor de la acción de la ley del valor en escala mundial⁴. Sin embargo, en la medida en que esta separa-

⁴ Para una discusión teórica de la relación entre espacios nacionales de valor y mercado mundial ver Astarita (2004).

ción se hallaba en la base de la crisis de balanza de pagos y de la hiperdevaluación de la moneda, el éxito en la resistencia de estos sectores sociales tendió a profundizar el proceso hiperinflacionario y con ello la crisis de reproducción del conjunto social.

En este contexto, la salida de la crisis a través de una estrecha articulación con el mercado mundial, impulsada por las fracciones más concentradas del capital local, adquirió potencialidad hegemónica. En tanto apareció como condición de la reproducción del conjunto social fue también condición de posibilidad de la universalización de los intereses de las fracciones económicamente dominantes del capital.

Entre julio de 1989 y abril de 1991 el gobierno menemista llevo a cabo toda una serie de intentos por estabilizar los precios y crear las condiciones para una profunda reestructuración del capital a través del llamado "programa de reformas estructurales": privatizaciones, desregulación del mercado y apertura externa. Es decir, por recomponer las relaciones mercantiles a partir de una articulación entre mercado local y mundial que restableciera el funcionamiento pleno de la ley del valor a través de la acción de la competencia internacional y el libre flujo de capital dinero.

Pero lo fundamental durante esos dos años fue la consolidación de una nueva relación de fuerzas entre las clases, condición de posibilidad del relanzamiento de la acumulación y del proceso de reestructuración del capital local entre 1992 y 1995.

Como planteamos más arriba la hiperinflación fue la forma de un proceso agudo de disolución social que amenazó la reproducción de todas las clases y fracciones de clase. Esta

amenaza actuó como coerción sobre el conjunto de la población e indujo un disciplinamiento de la clase obrera y la pequeña burguesía. *De este modo, la coerción de la amenaza hiperinflacionaria fue el fundamento del amplio consenso alrededor del programa de reformas tendiente a la reestructuración del capital local.* El fracaso de la estrategia sindical de la clase obrera y la incapacidad hegemónica de las fracciones mercadointernistas de la burguesía se tradujo así en derrota y dispersión de fuerzas. La contracara de esta derrota fue la conformación de un sólido bloque de poder de la clase dominante constituido por el gran capital nacional y extranjero y portador de una estrategia de acumulación capaz de ofrecer una salida a la crisis. Sobre la base de esta relación de fuerzas, la caída salarial por vía inflacionaria y la desvalorización y centralización de capitales se constituyeron en puntos de partida para la reorganización del capital y el relanzamiento de la acumulación.

El programa de políticas del gobierno menemista adquirió coherencia a partir del año '91 con la aplicación de la convertibilidad monetaria. La restricción monetaria en condiciones de desregulación, apertura y privatizaciones, sometió a la economía local a la acción del valor en escala mundial e indujo de este modo un acelerado proceso de reestructuración del capital. El consenso alrededor del programa neoliberal de salida a la crisis, cristalizado en el apoyo a la "estabilidad" a partir del lanzamiento del plan de convertibilidad, posibilitó así la ofensiva del capital entre 1992 y 1995 que produjo una transformación radical del modo de acumulación y de su corazón: las formas concretas de explotación de la fuerza de trabajo.

Un nuevo modo de acumulación de capital

Reestructuración productiva y reorientación de la estructura industrial

La hiperinflación encubrió un profundo proceso de desvalorización mercantil y su desarrollo fue tanto una forma de la contradicción entre capital y trabajo como un modo de la agudización de la competencia entre los capitales en condiciones de crisis. Por un lado, incrementos de precios superiores a los aumentos salariales produjeron una desvalorización real de la fuerza de trabajo. Por otro, los aumentos de precios fueron el modo de una lucha de los diversos capitales por mejorar su posicionamiento relativo y limitar su desvalorización en un contexto de hiperdevaluación de la moneda.

El resultado fue tanto una recuperación de la tasa de ganancia por medio de la caída salarial, como un mejoramiento de la posición relativa del capital más concentrado y de la competitividad internacional del capital local a través del "desgrase" y centralización de los capitales, procesos que se profundizarían y consolidarían entre 1992 y 1994.

Entre 1991/2 y 1994 el aumento de la inversión estuvo sobredeterminado por el efecto de la apertura de la economía en combinación con una política monetaria restrictiva. Como expresamos anteriormente, la apertura, al someter a la economía argentina al funcionamiento pleno de la ley del valor en escala mundial, significó una presión sobre las empresas para

incrementar la productividad -mediante la inversión en nuevos equipos- y la intensidad del trabajo -a través de normas de trabajo más flexibles, la precarización del empleo y el aumento del trabajo en negro- pero también condujo a la quiebra de una parte del sector industrial que no estaba en condiciones de competir internacionalmente.

Este proceso de reestructuración productiva condujo a una reorientación de la industria hacia la producción de bienes intermedios, *commodities*⁵ de bajo valor agregado y el ensamblado de partes producidas internacionalmente (caso de la industria automotriz). Sin embargo, lo que ha sido visto sin más como un proceso reprimarizador (Schvarzer 2000) debe caracterizarse más bien como un doble movimiento de desaparición de las ramas orientadas a la producción de mercancías con un valor agregado relativamente más alto (tendencia "desindustrializadora") y de aumento de la participación industrial en las exportaciones, reflejo del crecimiento de los sectores industriales orientados a la exportación (básicamente agroindustria y en general *commodities*). Según datos del Ministerio de Economía en el año 2000 las manufacturas de origen agropecuario e industrial sumadas constituían el 60,75% del total de exportaciones, siendo el 40% restante productos primarios y combustibles y derivados. Las manufacturas de origen industrial por sí solas constituían un 31% del total.

Estos cambios fueron acompañados con un aumento de la importancia del sector servicios en el PIB. Sin embar-

⁵ Productos de bajo valor agregado de producción estandarizada internacionalmente y que por esa razón poseen un precio mundial.

go, es importante destacar que muchas de las actividades que normalmente se incluyen como "servicios" constituyen actividades productivas, en el sentido que producen plusvalor y contribuyen por lo tanto al aumento del excedente total. Entre estas actividades pueden mencionarse el transporte, las comunicaciones, el turismo, etc.

Los efectos de las transformaciones de la estructura industrial sobre la dinámica de la acumulación de capital y sobre la composición de clase de la burguesía han sido radicales.

Una primera consecuencia es que tendió a disolver la contradicción entre agro e industria y con ello una de las causas de la anterior fractura de la clase dominante. Esta contradicción, durante el período sustitutivo de importaciones, se basó sobre el carácter exportador del agro -y por lo tanto aportante de divisas- y orientado al mercado interno de la industria -de baja productividad internacional, importadora de bienes de capital y por lo tanto consumidora de divisas-. El desarrollo industrial de los '90 se orientó en gran medida hacia la exportación⁶. Esto es particularmente cierto para el capital más concentrado, tanto el nacional como el extranjero, cuya inserción fundamental es industrial y cuya balanza comercial fue favorable durante todo el período (Basualdo 2000). Además, el agro se transformó en un destacado importador de bienes de capital, fenómeno que puso de manifiesto las transformaciones de la competencia internacional y la creciente importancia de la innovación tecnológica también en la producción agropecuaria.

Un segundo efecto de la orientación

exportadora basada sobre la producción de mercancías de bajo valor agregado fue la profundización del desarrollo dependiente y la tendencia a crisis recurrentes determinada por la fragilidad externa del proceso de acumulación.

Por un lado, a causa de sus tendencias a la sobreproducción, ese tipo de mercancías está sujeta a fuertes fluctuaciones y caídas periódicas de precios.

Por otro lado, la dependencia tecnológica y la presión competitiva internacional forzó a las empresas locales a la importación de bienes de capital. Este segundo aspecto tuvo algunas consecuencias de importancia.

La incorporación de nuevas tecnologías fue desigual según ramas y tamaño de las empresas. En este sentido, la brecha de productividad de los productores locales respecto de la media internacional, si bien se redujo en promedio respecto de los '80, no sólo no se cerró -aun en sectores y empresas de alta productividad local- sino que tendió a incrementarse nuevamente en la segunda mitad de los '90.

La baja productividad relativa impulsó a las empresas a compensar esta brecha con aumentos en la plusvalía absoluta y reducciones salariales y tendió, en la medida que estas vías encontraban límites, a acentuar los desequilibrios externos y presionar sobre el tipo de cambio.

Además, durante las fases expansivas (1991 - 1994 y 1996 - 1998) las importaciones crecieron a mayor velocidad que las exportaciones, acumulándose saldos comerciales negativos. El impacto de la importación de

⁶ Aunque el mercado interno siguió siendo el principal mercado de bienes de origen industrial.

bienes de capital en este comportamiento, y por lo tanto su estrecha vinculación con la acumulación de capital, surge al observar el peso y las tendencias de ese rubro respecto del total de las importaciones. El análisis de las importaciones por uso económico revela que la importación de bienes de capital, que representaba un 24,5% del total en 1993, pasó al 27,1 % en 1998 y fue para todos los años el segundo rubro en importancia después de los bienes intermedios. Pero lo más importante es que fueron los bienes de capital los que presentaron la más clara y pronunciada proclividad de todos los bienes importados⁷.

En conjunto, retrasos en la productividad, saldos comerciales negativos y caídas recurrentes de los precios de los *commodities* sometieron al proceso de acumulación a una profunda inestabilidad externa.

Dependencia financiera

En los últimos años se ha extendido una visión acerca de la acumulación de capital en los '90 que ha visto en los indicadores de crecimiento económico un fenómeno centralmente financiero. Las tesis de la valorización financiera o de la burbuja especulativa han puesto énfasis en la intensidad de los flujos de capital dinero de corto plazo y de la fuga del capital local.

Si bien es innegable el aumento del ingreso de capitales orientados a la especulación financiera en general y al aprovechamiento de la brecha

entre la tasas de interés local e internacional en particular, así como la fuga de capitales locales, lo que está en discusión es la relación entre estos fenómenos y la dinámica de la acumulación de capital en los '90.

La hipótesis que sostendremos es que la dependencia financiera es un rasgo estructural del modo de acumulación de capital desde 1991 pero no en el sentido de una dinámica de la acumulación basada sobre la valorización financiera (Basualdo 2000) sino por la función del sector financiero -sobre todo de los flujos internacionales de capital dinero- como "palanca" de la acumulación del capital productivo y por lo tanto de la reproducción ampliada del capital en general.

En primer lugar, los flujos de capital dinero dieron liquidez al mercado y de ese modo ampliaron la capacidad de crédito, ampliación necesaria para sostener el proceso de modernización tecnológica y la acumulación de capital en todas las actividades productivas.

Entre el primer trimestre de 1992 y el tercer trimestre de 1998⁸ -trimestre a partir del cual se produce el inicio de la depresión- el valor de los préstamos tomados en el sistema financiero local por la industria aumentó un 137,3% y el de la producción primaria 136,4%. El hecho de que la industria y la producción primaria vieran caer su participación en el total de préstamos por actividades se debe a que el incremento del valor de ese total fue de un 184,1%. Si bien los sectores que más aumentaron esa participa-

⁷ Fuente: Ministerio de Economía y Producción.

⁸ Todos los datos referidos a la evolución de los préstamos por actividades corresponden a este período y la fuente es el BCRA. Los cálculos son sobre valores nominales. La inflación acumulada entre marzo de 1992 y setiembre de 1998 fue de 31,4% pero aquí nos importaban antes que nada las participaciones relativas de las actividades en la financiación vía el sistema financiero local.

ción fueron las familias y los servicios un análisis más detallado previene de conclusiones simples sobre el carácter meramente especulativo de la expansión del crédito. Dentro del sector servicios, en el primer lugar entre las actividades que más crecieron como tomadoras de deuda se encuentran aquellas clasificadas como "Otros servicios" que incrementaron el valor de los préstamos un 529,6 %⁹. Este rubro reúne a un conjunto de actividades - servicios prestados al público y a las empresas (establecimientos de enseñanza, servicios médicos y sanatoriales, etc.), servicios de esparcimiento (centros sociales y entidades deportivas, teatros y cines, estudios de radiodifusión y de televisión, etc.), servicios personales (restaurantes, hoteles, composturas, etc.), transportes y servicios conexos (pasajeros y carga), almacenaje y comunicaciones -que, a excepción de los centros sociales y la mayoría de las entidades deportivas, deben considerarse productivas-. En conjunto, la industria manufacturera, la producción primaria, la construcción, electricidad, gas, agua y servicios sanitarios y aquellos servicios clasificados como "otros servicios" dan cuenta del 39,5% del total de préstamos por actividades

en el 3^{er} trimestre de 1998 y explican el 39,8 % de la expansión de los créditos del sistema financiero local entre el 1^{er} trimestre de 1992 y el 3^{er} trimestre de 1998. Si agregamos al comercio, que aunque es una actividad improductiva está ligada directamente al crecimiento del producto, resulta explicado el 48,4 % del aumento de los préstamos por actividades del sistema financiero local. Sin duda que quienes más se endeudaron proporcionalmente fueron las familias. El rubro etiquetado como "diversas" dentro del cual se hallan las familias explica un 34,1% del aumento de los créditos del sistema financiero local y constituían en el tercer trimestre de 1998 un 30,7% del total de los préstamos por actividades. Pero si excluimos los préstamos a familias¹⁰ y los préstamos a actividades de servicios gubernamentales -que representan un 14,4 % del crecimiento de los préstamos-, es decir, si sólo consideramos las actividades productivas e improductivas vinculadas con la producción y circulación de las mercancías del sector privado¹¹, las actividades productivas explican un 77,4 % del incremento de los préstamos por actividades¹² del período considerado y representaban en el 3^{er} trimestre de 1998 el

⁹ En el segundo lugar se encuentran aquellas clasificadas como "servicios diversos" (465,7%). Este rubro además de incluir a las compañías de seguros, sin duda improductivas, contiene a una multiplicidad de actividades no clasificadas (servicios diversos no clasificados) que es imposible establecer si constituyen actividades productivas o improductivas.

¹⁰ La distribución en el interior del rubro "diversas" entre "familias" y "otros" manifiesta claramente un cambio a partir del '94 cuando se invierte la relación y el grueso de ese rubro es destinado a las familias. Un cambio de ese tipo debe ser atribuido a cambios en la clasificación. Por lo tanto excluimos la totalidad del rubro, del mismo modo que lo consideramos en su totalidad para estimar el aumento de la participación de las familias en los préstamos por actividades.

¹¹ El supuesto aquí es que el grueso de las actividades son de carácter capitalista y que por lo tanto las tendencias sirven para estimar la participación en los préstamos de las actividades productoras de plusvalía.

¹² Incluimos como actividades improductivas las clasificadas como "servicios diversos" que como expresamos antes incluye una serie de servicios que, dada la información disponible, no puede establecerse que sean o no productivos.

67,6 % de ese subtotal. Consumo e inversión productiva fueron, entonces, el destino del grueso de los préstamos. Es importante también tener en cuenta que las grandes empresas exportadoras se financian habitualmente mediante la emisión de obligaciones negociables y además tienen acceso al mercado internacional de dinero a tasas cercanas a las internacionales, razones por las cuales su endeudamiento no resulta registrado por estas estadísticas.

De modo que el nexo entre ingreso de capitales y canalización de ahorro externo a la acumulación de capital productivo, ya sea de modo directo o vía el sistema financiero local, es central para entender la dinámica económica del período.

Al mismo tiempo, el acceso al crédito externo es desigual para los distintos capitales. Sólo el capital más concentrado tiene acceso directo a los mercados internacionales de dinero. La brecha entre tasas internacionales y locales y la necesidad de endeudamiento del capital local para sostener el ritmo de acumulación generan una oportunidad de negocios para aquellas fracciones. Pero si se trata de caracterizar el modo de acumulación y el vínculo entre producción y finanzas, pierde sentido la distinción entre nacionales y extranjeros. Tanto el capital local (nacional y extranjero) como el internacional se comportan del mismo modo: ingresan una masa de dinero y después de un tiempo retiran el capital más una tasa de interés realizando una ganancia en moneda mundial que no es más que una porción del plusvalor producido, es decir la continuidad en el tiempo de esta clase de operaciones depende en última instancia de la producción y realización del plusvalor. Lo relevante de

este fenómeno no es por lo tanto la existencia de una lógica de acumulación basada sobre la valorización financiera sino la asimilación de los comportamientos y el entrelazamiento entre capital nacional e internacional y la articulación entre la acumulación de capital (basada sobre el trabajo productivo) y el capital financiero (en el sentido que le da Marx de capital que produce interés). Esta relación es mucho más estrecha en el caso del capital que arbitra entre acciones, ya que por un lado exagera la lógica del capital centrada sobre la ganancia y por lo tanto la presión competitiva sobre el capital productivo y por otro lado, en los casos de emisión de nuevas acciones la diferencia entre inversión productiva y "especulación financiera" tiende a diluirse. Independientemente de la perspectiva de corto o largo plazos que motiva la compra de acciones, desde el punto de vista del capital en general representa un aumento del capital productivo en funciones. El carácter ficticio del aumento del valor de las acciones no depende por lo tanto de la lógica cortoplacista de los compradores de acciones sino que se define en la capacidad del capital productivo de producir y realizar el plusvalor.

El rasgo relevante para la comprensión de la dinámica de acumulación en los '90 es, entonces, la dependencia del ahorro externo del proceso de acumulación de capital local y de modo particular el vínculo entre la dependencia de los flujos internacionales de capital dinero y la dependencia tecnológica. La plena vigencia de la ley del valor, en condiciones de apertura y políticas monetarias restrictivas, obligó a la reconversión tecnológica del capital local, pero la estrecha articulación con el mercado

financiero internacional fue un presupuesto de su realización.

Si un primer aspecto de la articulación entre flujos internacionales de capital dinero y acumulación de capital durante los '90 fue su rol en el financiamiento directo de la inversión productiva, un segundo aspecto, enlazado con el anterior, fue su papel en el financiamiento de los desequilibrios creados por el proceso de acumulación.

Durante las fases expansivas tendieron a acumularse déficit en la balanza comercial impulsados por el veloz aumento de las importaciones. Desequilibrio al que debe agregarse el endémico déficit de cuenta corriente originado en los pagos de intereses de la deuda externa. Este último resultó agravado por el crecimiento de la deuda pública y privada desde 1991 en adelante. La capacidad de endeudamiento del Estado y los particulares en el mercado financiero internacional y los flujos de corto y largo plazo de capital-dinero financiaron importaciones y pagos de intereses y sostuvieron de este modo la continuidad del proceso de acumulación. Por otra parte, dado el mecanismo de caja de conversión, el ingreso de capitales era condición de la expansión de la base monetaria que acompañara el crecimiento de la actividad económica.

Durante las fases recesivas si bien el superávit de la balanza comercial acusaba el impacto de la fuerte proclividad de las importaciones, la caída del consumo y la inversión ponían en el centro el creciente déficit fiscal. En contextos de reflujo de capitales de corto plazo, el financiamiento dependió de la capacidad de endeudamiento internacional del Estado y del piso del mercado local de capitales.

El papel del capital financiero en el financiamiento de desequilibrios originados en la propia dinámica del proceso de acumulación fue fundamental para sostener la convertibilidad monetaria y con ella un instrumento central de la reestructuración capitalista. La convertibilidad en tanto modo extremo de política monetaria restrictiva aseguró la presión de la competencia internacional sobre el capital local e impuso la vía deflacionaria como respuesta a las crisis. En este sentido, tanto en la recesión del '95 como en la depresión iniciada en 1998, la convertibilidad convalidó la unidad del capital en su ofensiva contra el trabajo, en tanto mayores aumentos de la tasa de explotación significaban menores quiebras y desvalorización de los capitales. Esto se traducía en la necesidad de una deflación salarial superior a la deflación general. El consenso en torno a la estabilidad de precios, cuyo eje era la adhesión a la convertibilidad, constituía, por lo tanto, una aceptación de la lógica del capital. Desde este punto de vista, el rol del ingreso de capitales en el sostenimiento de la convertibilidad, a través del financiamiento de los desequilibrios del proceso de acumulación, tenía una función inmediatamente política en tanto era, al mismo tiempo, el sostenimiento de la cristalización de una determinada relación de fuerzas entre las clases.

El rol jugado por los flujos internacionales de capital-dinero en el financiamiento de la inversión productiva y de los desequilibrios macroeconómicos del proceso de acumulación, volvieron a la economía argentina vulnerable respecto de salidas bruscas y masivas de capitales. La vulnerabilidad financiera y la fragilidad externa -expuesta en el anterior apartado- son dos aspectos del mismo fenómeno: el

carácter importador de capital y exportador de mercancías de bajo valor agregado de la acumulación de capital en la Argentina.

IED y extranjerización de la propiedad del capital¹³

El carácter importador de capital del proceso de acumulación durante los '90 se pone también de manifiesto en el análisis del papel de la Inversión Extranjera directa (IED) en el período.

Entre 1992 y 1998 los flujos de IED fueron de una media de 5.697 millones de dólares anuales -frente a una media anual de 653 millones de dólares entre 1984 y 1989¹⁴- y representaron promedios de un 2,1% del PIB y de un 44% de la cuenta capital y financiera.

Esta fuerte corriente de IED a la Argentina fue parte de un incremento de los flujos de la inversión internacional entre 1992 y 1998/99. Si bien el grueso de esos movimientos de capital fue entre los propios países desarrollados - en 1998 los flujos de IED entre países desarrollados explicaban un 82% de los flujos totales contra un 70% en 1992 - la masa de capitales orientada a la inversión directa creció para todas las regiones y entre las regiones en desarrollo se orientaron especialmente a Latinoamérica y Asia.

A partir de 1998/99 se registró un cambio de tendencia. Por un lado, decreció la magnitud total de los flujos de IED, por otro lado se produjo un aumento de los movimientos a China

y Europa del Este y una disminución del peso de América latina y el sudeste asiático.

Un análisis de la composición de la IED para el caso argentino puede ilustrar sobre su papel en la expansión del capital en los '90. En primer término, se observa la importancia de las privatizaciones en el total de la IED. Los ingresos debidos a privatizaciones representaron un 14 % del total entre 1992 y 2002. A esto hay que agregar que una porción no menor de las transferencias accionarias del sector privado posteriores a 1995 constituyeron lo que Basualdo (2000) denominó "segunda ronda de las privatizaciones", es decir, las ventas de participaciones accionarias de grupos locales a inversores extranjeros. Las transferencias accionarias del sector privado, vinculadas o no a empresas privatizadas, representaron en conjunto un 45 % del total de la IED entre 1992 y 2002. Sin embargo, la IED fue muy importante también en términos de aportes de capital. Éstos representaron, para el mismo período, el segundo componente con un 32 % del total y además fueron los flujos que presentaron mayor estabilidad.

El papel de la IED en la acumulación de capital también puede observarse a través de las actividades a las que se orientó. Si bien "electricidad, gas y agua", "comercio" y "transporte y comunicaciones" representaron conjuntamente el 24% de la IED entre 1992 y 2002, reflejando parcialmente la importancia de las privatizaciones como receptoras de inversiones extranjeras¹⁵, la industria manufactu-

¹³ Todos los datos de esta sección, salvo indicación contraria, son tomados de Giusani y L'hopital (2003).

¹⁴ Fuente Chudnovsky, López, Porta (1994).

¹⁵ Parcialmente, ya que se encuentran incluidas las inversiones en comercio, que fueron muy importantes en todo el período y especialmente a partir de 1994, que no están vinculadas con

rera recibió un 22% de ese total. El peso de los aportes de capital y de la industria manufacturera como destinos de la IED pone de manifiesto su rol en la expansión del capital en los '90¹⁶.

Pero la significación de la IED para la acumulación de capital en la década pasada y su impacto en las transformaciones del capitalismo en la Argentina no se refiere únicamente a la magnitud de su volumen y a su rol en el aumento del capital social total. Decíamos antes que el proceso de reestructuración capitalista, inducido por la acción plena de la ley del valor en condiciones de apertura, desregulación y política monetaria restrictiva llevó a la quiebra a una parte importante de la industria. También producto de la intensificación de la competencia y del ingreso al mercado local y regional de empresas transnacionales se produjo un proceso de fusiones y adquisiciones cuyo principal protagonista fue el capital extranjero. El aumento del peso del capital extranjero en la producción y circulación del capital local tuvo mucha fuerza a partir de 1992 pero también después de la crisis de 1995 y en general tendió a crecer hasta 1998/99. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Grandes Empresas del INDEC, la cantidad de firmas de IED aumentó desde 45% en 1993 hasta 63% en 2001. Mientras en el mismo período su valor de producción pasó desde el 61% hasta el 78% del total de la muestra.

Este aumento de la importancia de la fracción internacional del capital local, y la asociación entre capital nacional y extranjero - tanto en las privatizaciones como en la producción industrial - tuvo como resultado una fuerte interpenetración de intereses entre ambas fracciones, que profundizó la unidad del bloque de poder alrededor de los rasgos centrales del modo de acumulación.

En conjunto, la fragilidad externa, la dependencia financiera y el rol de la IED en la expansión del capital expresan el hecho de que la acumulación de capital en la Argentina, y por lo tanto el desarrollo y profundización de las relaciones sociales capitalistas, depende de la acumulación de capital en el centro, o dicho de otro modo, es resultado de la internacionalización del capital. Este análisis recupera la tesis ya clásica de Ciafardini (1990) quien veía en la tendencia a déficit comerciales de los ciclos expansivos una expresión de la "importación" de relaciones sociales capitalistas y en los superávit de las fases depresivas una manifestación de su disolución. El modo en que está dinámica de desarrollo dependiente opera en la actual etapa del capitalismo es lo que especifica el desenvolvimiento de la acumulación de capital en los '90.

privatizaciones, y además porque excluyen a YPF, operación de gran magnitud que explica en buena medida la importancia de "petróleo y minería", principal actividad receptora de IED con el 37 % del total. De cualquier manera la inversión en minería y aun en petróleo ha sido relevante sin contar la compra de YPF por Repsol.

¹⁶ Dejamos fuera de la discusión el papel de las propias privatizaciones. De hecho la modernización en el sector de telecomunicaciones es fundamental para explicar la reconversión tecnológica durante los '90. Su influencia se hizo sentir tanto en la banca y el comercio como en la industria.

Las etapas de la acumulación y los límites de la hegemonía

Como planteamos al inicio, la coerción hiperinflacionaria fue el fundamento de un amplio consenso alrededor del programa neoliberal de salida de la crisis.

Frente a la hiperinflación, el proceso de reestructuración capitalista, en tanto fue capaz de recomponer las condiciones para la reproducción del capital en general apareció como condición para la reproducción del conjunto social. Sobre esta base, la acción del Estado en su ejecución del programa de reformas neoliberales, pudo presentar la ofensiva del capital como expresión del interés general.

Posibilitada por la derrota de la clase obrera, la reestructuración del capital, reconfiguró en su desarrollo el modo de acumulación transformando la estructura social, y de este modo produjo las premisas de su reproducción al consolidar una relación de fuerzas favorable al capital.

La derrota de las fracciones mercaderistas de la burguesía industrial contribuyó a la creación de una sólida unidad al interior de la clase dominante en torno de un nuevo modo de acumulación centrado sobre la exportación de productos industriales, agroindustriales y agropecuarios

de bajo valor agregado. A su vez, la dependencia del ritmo de acumulación de la inversión extranjera directa y de los flujos internacionales de capital-dinero, produjo una comunidad de intereses entre capital local y transnacional, esto en el marco de una creciente interpenetración del capital nacional y extranjero y de una tendencia a la internacionalización de la propiedad del capital local. Frente a este bloque de poder unificado de la burguesía, la clase obrera emergía del proceso fragmentada y debilitada. Se invertía, así, la dinámica que había dominado el enfrentamiento social hasta mediados de los '70.

El proceso hiperinflacionario determinó el agotamiento de la estrategia sindical dominante dentro de la clase obrera y la disolución del bloque sociopolítico al que se hallaba ligada. Frente a la coerción hiperinflacionaria la incapacidad de la clase obrera de superar esa estrategia se tradujo en derrota y dispersión. En 1989, esta situación se expresó en una sensible disminución de la conflictividad obrera (Piva 2001) y en la fractura de la CGT¹⁷.

Pero si entre 1989 y 1991 el repliegue, la dispersión del conflicto obrero y la fractura sindical enfrentaron una clase obrera fragmentada a la profunda unidad del bloque de poder de la clase dominante, la reestructuración del capital desarrollada sobre esta

¹⁷ A poco de asumido el Gobierno de Carlos Menem se produjo la fractura de la CGT entre la mayoritaria CGT San Martín y la CGT Azopardo. La primera, oficialista, impulsó una estrategia neoparticipacionista, mientras que la segunda, liderada por Saúl Ubaldini, intentó una defensa del viejo patrón de relaciones laborales en crisis. Hacia finales de 1990 la CGT Azopardo se disolvía y la mayoría de los sindicatos se integraban a la ahora única CGT oficialista, a excepción de ATE y CTERA que junto con un conjunto de delegados y activistas de otros sindicatos iniciarían el camino que los llevaría a la conformación de la alternativa, aunque minoritaria, Central de los Trabajadores Argentinos (CTA). Entre fines de 1993 y principios de 1994 se produciría una nueva ruptura en la CGT protagonizada por el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), un conjunto de sindicatos aglutinados alrededor de la Unión Tranviarios Automotor y Camioneros.

base produjo, como su propio resultado, la fragmentación estructural de la clase obrera y la consolidación de una relación de fuerzas favorable al capital.

En tanto el proceso de reestructuración del capital fue profundamente desigual en términos de ramas, empresas y regiones, los cambios en la organización del proceso de trabajo, la incorporación de nuevas tecnologías, las transformaciones de la estructura productiva, así como el impacto de las reformas en términos de empleo, produjeron una fragmentación de las formas de explotación y utilización de la fuerza de trabajo.

La profundización de la pérdida de importancia del sector obrero industrial, un incremento relativo de los asalariados del sector servicios, el aumento de la participación de la fuerza de trabajo femenina, la extensión de la precariedad laboral, la polarización de las calificaciones y el impacto en los colectivos laborales de la tercerización de actividades por parte de las empresas, son algunos de los principales efectos del proceso sobre la composición de la clase obrera. Por otra parte, si bien la concentración y centralización del capital han tendido a aumentar el número de obreros en empresas de mayor tamaño (Sautú 1997) todavía es muy importante el peso de los pequeños establecimientos. Antes del '75 el peso de las PyMEs con respecto a la ocupación era también muy alto, pero la mayor homogeneidad de la fuerza de trabajo y los bajos índices de desocupación daban un peso político-sindical a las grandes concentraciones obreras,

que en esta etapa han perdido¹⁸.

La tasa de desocupación, en tanto, creció desde del 7,6% en mayo de 1989, al 17,2% en mayo de 2001, mientras que la subocupación horaria, demandante y no demandante de empleo, se incrementó desde el 8,5% en mayo de 1989 al 14,4% en mayo de 2001¹⁹.

La fragmentación de la clase obrera derivada de la heterogeneidad en las formas de explotación y utilización de la fuerza de trabajo por el capital y el crecimiento del desempleo y el subempleo actuaron como mecanismos coercitivos que profundizaron y completaron la coerción de la amenaza hiperinflacionaria. Si la amenaza a la reproducción del conjunto social que representó la hiperinflación fue condición de posibilidad del consenso alrededor del proceso de reestructuración del capital impulsado por el Estado, la fragmentación de la fuerza laboral y el aumento del desempleo indujeron la aceptación de la ofensiva del capital en los lugares de trabajo.

Esta relación de fuerzas fue condición de la reproducción ampliada del capital no sólo en el sentido de viabilizar la reorganización del capital, bloqueada durante los '80, sino en el más inmediato de sostener la continuidad del proceso de acumulación. Frente a retrasos en la productividad que afectaban la competitividad internacional del capital local y más tarde, en un contexto de devaluaciones competitivas y caída de los precios internacionales de los *commodities*, la continuidad del proceso de acumulación tendió a basarse cada vez más sobre mecanismos de aumento de la

¹⁸ Para un análisis más detallado de las transformaciones en la composición de la clase obrera ver Piva (2001).

¹⁹ Fuente: INDEC.

plusvalía absoluta -extensión de la jornada laboral e intensificación del trabajo- y en la caída de los salarios.

Sin embargo, esta lógica de acumulación limitó la capacidad de la burguesía de consolidar una dominación hegemónica. En la medida en que la reproducción ampliada del capital se basó sobre el deterioro de las condiciones de trabajo y del salario de los trabajadores, fue cada vez más difícil presentar las condiciones de la expansión particular del capital como condiciones de la "expansión de las energías nacionales" (Gramsci 1998). Es decir, la dinámica de la acumulación impidió la constitución de mecanismos institucionales de canalización del conflicto de los asalariados que permitieran la internalización del antagonismo obrero en una lógica reformista de las concesiones y presentar así el interés particular de la burguesía como interés general en una forma de Estado estable. De este modo, el consenso alrededor de la salida de la crisis no pudo traducirse en una hegemonía consolidada. Por lo tanto, la continuidad del proceso de acumulación, entendido como proceso económico-político, dependió cada vez más de la efectividad de los mecanismos coercitivos para producir lo que podríamos llamar un consenso negativo, que dio lugar a una hegemonía débil²⁰.

Sin embargo, a fin de comprender más precisamente la relación entre modo de acumulación de capital y hegemonía en la Argentina de los '90, es necesario distinguir dos etapas: una entre 1991 y 1994 y la segunda desde 1995.

Entre 1991 y 1994 se llevaron adelante el grueso de las reformas que condicionaron la dinámica de la acumulación y la lógica política en el período. La apertura comercial a través de la rebaja o directa eliminación de aranceles, el decreto de desregulación de 1991, la mayoría de las grandes privatizaciones, la ley de empleo (24013) de 1991, etc. Al mismo tiempo, se desarrollaba la conversión del capital privado y la reforma del sector público que en conjunto condujeron a un inédito crecimiento del ejército industrial de reserva. Por lo tanto este período puede caracterizarse como de pleno desarrollo de la ofensiva del capital. Sin embargo, desde el punto de vista de la legitimación del proceso el argumento debe complejizarse.

Si bien es cierto, como ya fue dicho, que esta ofensiva del capital fue posibilitada por la amenaza hiperinflacionaria y que el explosivo crecimiento del desempleo en unión con la fragmentación de la fuerza laboral condicionó su aceptación en los lugares de trabajo, la capacidad de incorporar aspiraciones de amplios sectores

²⁰ Los principales medios de coerción los hemos mencionado -amenaza del retorno a la hiperinflación, fragmentación de la fuerza de trabajo y la presión del desempleo- los que son además definitorios de la relación de clases fundamental entre burguesía y clase obrera. Pero, como se verá más adelante, habría que mencionar aquí al menos algunos otros también importantes y ligados al modo de acumulación. La dependencia de los flujos internacionales de capital dinero expuso a la economía argentina al chantaje del movimiento de capitales. Los efectos sobre la economía argentina de la crisis mexicana no estuvieron ausentes de las motivaciones de la reelección de Menem, las que actuaron combinadas con el temor al retorno de la hiperinflación. El masivo endeudamiento para el consumo de los sectores medios si bien fue causa de adhesión activa a la "estabilidad" en los primeros años de la convertibilidad, se transformó, ante la primeros síntomas de crisis en 1995, en una verdadera amenaza que condicionó, como veremos, la actitud dual de estos sectores ante la política económica.

sociales no estuvo totalmente ausente de la lógica de dominación política en esta primera etapa.

En primer lugar, el fuerte incremento de la productividad compatibilizó el aumento conjunto de la tasa de plusvalía y del salario real. Entre 1991 y 1994 el salario real promedio de la industria subió un 7,7 % mientras que la relación productividad/salario real ascendió desde 87,1 en 1991 hasta 105,6 en 1994 (1993=100)²¹. Esta tendencia coexistió con la extensión de la jornada laboral. La proporción de asalariados sobreocupados²² pasó del 34,6% en 1991 al 38,9% en 1994 simultáneamente con el aumento del desempleo. En segundo lugar, la situación de los más pobres también reflejó esa tendencia a una leve mejora de los ingresos e incremento simultáneo de la desigualdad. Entre mayo de 1991 y mayo de 1994 el ingreso promedio del decil de menores ingresos de la población total pasó de \$ 85,1 a \$ 123,4, lo que representó una mejora del 3 % en términos reales. Sin embargo, en el mismo período su participación en el ingreso total se redujo desde el 2,4 % hasta el 1,8 %, al tiempo que la participación del decil más rico pasaba del 34,6% al 35,8 %. Habría que agregar además que en mayo de 1989, año que debe tomarse como referencia a la hora de establecer comparaciones significativas desde el punto de vista político, la participación en el ingreso del decil más pobre había caído hasta el

1,7 %²³. En tercer lugar, la estabilidad de precios y el abaratamiento del crédito permitió una fuerte expansión del consumo de los sectores medios.

Para esta primera etapa puede afirmarse, entonces, que el consenso alrededor del programa de reestructuración del capital se basó sobre una articulación de la eficacia de mecanismos coercitivos con la incorporación de demandas de fracciones de la clase obrera y los sectores medios.

En este contexto, los conflictos resultaron dispersos y desarticulados. Esto favoreció una estrategia de respuesta estatal basada fundamentalmente sobre el aislamiento político de la protesta. La fragmentación estructural de la clase obrera ocupada se expresó en la dinámica del conflicto: cada ciclo de crecimiento de los conflictos protagonizados por los obreros ocupados durante los '90 fue el crecimiento de una conflictividad fragmentada (Piva 2001). De este modo, el conflicto obrero tendió a descentralizarse y desarticularse. Entre 1991 y 1994 hubo un ciclo de auge de las luchas de los trabajadores ocupados con las características enunciadas y que, además, tendió a reflejar el desplazamiento de los ejes del conflicto producido por la reestructuración capitalista. La evolución anual de las causas describe una permanente caída de los conflictos por recomposición salarial y un aumento de aquellos motivados en despidos y suspensiones y en atrasos en los pagos salaria-

²¹ Fuente: Basualdo (2003). Por el modo en que se mide la productividad su crecimiento expresa tanto aumentos en la productividad *strictu sensu*, es decir, debidos a la incorporación de nuevas tecnologías, como incrementos en la intensidad laboral, que son una forma de la plusvalía absoluta. Dado el fuerte proceso de inversión en importación de nuevos equipos entendemos que están presentes ambos mecanismos, aunque no pueda determinarse en qué proporción.

²² Definidos como aquellos que trabajan 46 o más horas semanales (Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC).

²³ Fuente: INDEC

les. Estas dos últimas causas están claramente vinculadas con los procesos de reconversión del capital privado, la reforma del sector público, incluyendo las privatizaciones, y a las crisis fiscales provinciales. Aun los conflictos de mayor importancia, como varios de los protagonizados o disparados por los trabajadores de los Estados provinciales (entre los que se destaca el santiagazo de diciembre de 1993) o algunos de los conflictos contra las privatizaciones, se caracterizaron por su aislamiento y escaso impacto electoral.

Una segunda etapa puede identificarse a partir de 1995. Primero la crisis del tequila, luego las dificultades para mejorar la competitividad internacional a través de aumentos en la productividad, y, finalmente, el inicio de la depresión a fines de 1998, impulsaron la extensión de la jornada laboral, la intensificación del trabajo y la caída salarial como principales medios para sostener la tasa de ganancia. El salario real promedio de la industria cayó un 9,7 % entre 1994 y 2001, es decir por debajo del nivel de 1991²⁴. Mientras tanto, prosiguió la tendencia a la extensión de la jornada laboral llegando los asalariados sobreocupados a representar un 40,1% en 2001²⁵. En esos años el desempleo tuvo techos de 18,4% en mayo de 1995 y 18,3% en octubre de 2001 y un piso de 12,4% en octubre de 1998²⁶. Al mismo tiempo, las tendencias a la centralización del capital y la consiguiente expropiación de los pequeños productores afectó cada vez más profundamente a los sectores medios. Bajo estas condiciones el

empobrecimiento relativo cedió el predominio a la pauperización absoluta. Entre 1994 y 2001 el ingreso promedio del decil más pobre pasó de \$ 123 a \$ 88 mensuales²⁷.

La creciente incapacidad del Estado para mediatizar las demandas de la clase obrera y de una importante porción de las clases medias dio preeminencia a los mecanismos coercitivos como medios de dominación política y de producción de consenso. Esta situación produjo cada vez más dificultades para legitimar el proceso de acumulación. En este sentido, a medida que comenzaron a mostrarse insuficientes los mecanismos de coerción vinculados con la propia lógica de acumulación, el Estado debió recurrir a la violencia directa. Pero aun en este caso debió enfrentar una disputa en torno de la legitimidad de su uso.

En 1995 se produjo la crisis del tequila. Esta crisis expresó tanto los límites internos derivados de la acumulación de desequilibrios durante la fase expansiva como la vulnerabilidad de la economía local a los movimientos internacionales de capital.

Respecto de esta crisis, caben destacar dos hechos que ponen de manifiesto la relación entre coerción económica y producción de hegemonía débil, la que entendemos está en el centro de la reproducción ampliada y la crisis del capital entre 1989 y 2001. En primer lugar, el carácter expulsivo de fuerza de trabajo de la reconversión del capital privado y la reforma del Estado en la primera etapa del período, y la destrucción de empleo y el aumento de la tasa de actividad

²⁴ Fuente: Basualdo (2003).

²⁵ Fuente: elaboración propia sobre datos del INDEC.

²⁶ Fuente: INDEC.

²⁷ Fuente: INDEC.

provocadas por la crisis, produjeron un nivel récord de desempleo en 1995. En este contexto la cantidad de conflictos protagonizados por trabajadores ocupados descendieron entre 1995 y 1996 a los niveles más bajos del período y a pesar de una cierta recuperación durante el año '97 y del ciclo de luchas del año 2001 nunca recuperaron las magnitudes de la primera mitad de la década (Piva 2001), ya de por sí reducidas respecto de los años '80. Esta disminución del grado de respuesta de la fuerza de trabajo ocupada a la ofensiva del capital explica la caída del salario real y la extensión e intensificación de la jornada laboral, fundamento del proceso de acumulación entre 1996 y 1998.

En segundo término, la crisis financiera de 1995 dio lugar a quiebras de bancos y alza de las tasas de interés, fenómenos que perjudicaron a pequeños ahorristas, pequeños y medianos productores y pequeños tomadores de crédito para el consumo. Lejos de producir una pérdida masiva de consenso entre los sectores medios, la amenaza de devaluación e inflación hecha de nuevo presente por los sucesos mexicanos, explica en buena medida la reelección de Carlos Menem y la adhesión a la convertibilidad y a la continuidad del proceso de reformas de la principal fuerza de oposición en esa elección, el Frepaso. Por otra parte, si en la primera mitad de los '90 la expansión del crédito y el aumento del consumo fueron motivos de adhesión activa, en 1995 la posibilidad de devaluación y crisis bancaria los transformó en mecanismos de coerción de una clase media endeudada y bancarizada.

Entre 1996 y 1998 se desarrolló una nueva fase de expansión. Si en la primera fase expansiva, entre 1991 y 1994, como resultado de la reestructuración capitalista se produjo un formidable aumento del desempleo, entre 1996 y 1998 esa sobrepoblación relativa volvió a funcionar como un ejército industrial de reserva. La tasa de desempleo se redujo desde el 16,6% en octubre de 1995 hasta el 12,4% de octubre de 1998²⁸. Este hecho es un indicador de que lo fundamental de la conversión del capital ya se había desarrollado en la primera etapa. Pero también, una vez producido el grueso de la renovación del capital fijo, de que la mejora de la competitividad basada sobre fuertes aumentos de la productividad encontraba sus límites. Así, si entre 1991 y 1994 la productividad aumentó en un promedio anual de 9,3%, entre 1994 y 1998 el promedio fue de 5,3%. Si solo tomamos los dos años de expansión el promedio asciende apenas al 6% anual²⁹. Frente a esta situación, los capitales individuales llevaron adelante rebajas del salario nominal que redujeron el salario real promedio de la industria un 4,8% entre 1996 y 1998³⁰. Estas reducciones se desarrollaron sobre la base de tasas de desempleo elevadas aunque decrecientes. En estas condiciones la respuesta de la clase obrera fue débil y fragmentada. Un leve repunte de los conflictos protagonizados por los trabajadores ocupados en 1997, explicado fundamentalmente por un aumento de los reclamos salariales, no modificó la situación general de repliegue de los asalariados.

Pero al mismo tiempo dos fenóme-

²⁸ Fuente: INDEC.

²⁹ Fuente: INDEC.

³⁰ Fuente: Basualdo (2003).

nos pusieron de manifiesto los límites de la capacidad de ejercicio de las funciones hegemónicas por parte del Estado.

En primer lugar, el surgimiento del movimiento piquetero entre 1996 y 1997. Los primeros cortes de ruta se desarrollaron en localidades del interior del país, por lo general dependientes de una gran empresa privatizada o afectada por las crisis de las economías regionales a partir de la apertura a la competencia externa. Si bien los protagonistas centrales, el núcleo duro del piquete, fueron los desocupados, estos cortes se caracterizaron por la participación de toda la comunidad, una articulación de desempleados, ocupados y pequeños propietarios que ensayaron peticiones complejas compuestas por una multiplicidad de demandas, las que iban desde trabajo para los desocupados hasta subsidios para los pequeños productores. Muchos de los primeros cortes surgieron ligados con la agudización y provincialización de conflictos de trabajadores de los estados provinciales y de los municipios. Sin embargo, pronto los cortes de ruta se fueron autonomizando de la dinámica del conflicto sindical y el movimiento fue adquiriendo, al mismo tiempo, más nítidamente el carácter de movimiento de desocupados. En estos conflictos se pusieron de manifiesto dos límites de la acción del estado para consolidar una dominación hegemónica. Por un lado, la dificultad para satisfacer las demandas. Si bien los conflictos tendieron a conducir a negociaciones por el otorgamiento de planes de empleo focalizados, estas aparecieron más como treguas temporarias que como mecanismos de canalización de las demandas. La

incapacidad del Estado para responder a los reclamos planteaba el horizonte de una extensión indefinida de las medidas. Dado que los cortes tendían a afectar a la población que los protagonizaba y a las localidades vecinas, la prolongación de la protesta ponía en riesgo la legitimidad obtenida. La negociación de "Planes Trabajar" permitió frente a esta situación el destrabamiento temporario del conflicto. La posterior tendencia a orientar las luchas hacia la obtención de esos planes no modificó sustancialmente la situación, en un contexto de estabilización de altos niveles de desempleo, y políticas sociales focalizadas que apagaban un incendio tras otro, sólo de manera temporaria. Por otro lado, la utilización de la represión como estrategia del Estado frente a la intransigencia de las demandas y la incapacidad estatal para satisfacerlas, lejos de producir el repliegue de los manifestantes, condujo a enfrentamientos generalizados entre las fuerzas de seguridad y las poblaciones de las localidades. Estos enfrentamientos provocaron reacciones de parte de los sectores medios urbanos -en especial de la Capital Federal- contra la represión de protestas consideradas legítimas. De este modo, el Estado se enfrentaba a los límites de su hegemonía.

El segundo fenómeno que puso de manifiesto las dificultades en el ejercicio de las funciones hegemónicas por parte del Estado fue la creciente activación de la pequeño burguesía. A partir de 1997 se registró un incremento de las medidas de protesta protagonizadas por pequeños productores urbanos y del campo, por pequeños comerciantes y más en general por los sectores medios³¹,

³¹ Los sectores medios son una categoría sociocultural que se encuentra constituida, por un lado,

sobre todo de la Capital Federal (Cotarelo 2000). La característica fundamental de los conflictos de estas fracciones fue que, a excepción de los productores del campo cuyas demandas se encontraron más ligadas a las expropiaciones por deudas y al peso de los impuestos, las demandas de los sectores medios urbanos tendieron a ser más diversas, menos definidas e incluso efímeras pero también a devenir más inmediatamente políticas y de oposición al gobierno. Puede establecerse un vínculo entre el proceso de movilización, todavía incipiente pero creciente, de estos sectores y el crecimiento del Frepaso y la formación de la Alianza³². También las posiciones de estas formaciones políticas tendieron a expresar la actitud dual de estos sectores frente a las políticas de reforma neoliberal y en particular frente a la convertibilidad. Por un lado, rechazo de las consecuencias del modo de acumulación en tanto se profundizaran las tendencias al empobrecimiento y expropiación de importantes capas de estas fracciones. Por otro lado, apoyo al núcleo duro de las reformas: privatizaciones y sobre todo convertibilidad monetaria, en tanto su posición como deudores y su poder de compra dependían del sostenimiento del valor de la moneda.

El acceso de la Alianza al gobierno, ya en plena depresión, fue expresión de estas demandas contradictorias. El apoyo a la convertibilidad significaba la recomposición de las condiciones de acumulación por la vía de la deflación y el ajuste fiscal. Pero la legiti-

ción del poder político requería de la canalización del conflicto social por la vía de la incorporación de las demandas de amplias fracciones de la clase obrera y la pequeña burguesía. *La crisis de 2001 debe verse entonces como el estallido de la contradicción entre las necesidades del proceso de valorización y las necesidades de legitimación del proceso de valorización*. Esta contradicción no es, entonces, una contradicción entre instancias estructurales separadas sino entre momentos necesarios de la reproducción ampliada del capital, es decir, es una contradicción interna a la reproducción de las relaciones sociales capitalistas como totalidad orgánica.

A los límites al incremento de la productividad como respuesta a la pérdida de competitividad internacional, y a la acumulación de desequilibrios durante la nueva fase expansiva, se sumaron los efectos de las devaluaciones competitivas en el Sudeste Asiático (1997), Rusia (1998) y el Brasil (1999). Esta seguidilla de crisis produjo, a su vez, un reflujo de los movimientos de capital hacia la periferia en un momento de reversión de las tendencias al crecimiento de los flujos de IED. En este contexto, el tipo de cambio fijo imponía una fuerte deflación general de precios acompañada de una mayor deflación salarial y un importante ajuste fiscal. Esta deflación sólo era posible a través de una gran caída del consumo y la inversión que necesariamente iría acompañada por la agudización de las tendencias a la centralización de capitales y a la

por las diversas fracciones de la pequeña burguesía, es decir, pequeños propietarios más lo que Olin Wrigth llamaba situaciones contradictorias de clase: asalariados que tienen algún grado de control sobre los medios de producción (mandos medios) y por otro lado, por capas de asalariados que por sus hábitos de vida y sus representaciones se hallan asimiladas a la pequeñoburguesía.

³² Este vínculo es señalado por Cotarelo (2000)

expropiación y empobrecimiento de los pequeños propietarios. Al mismo tiempo la restricción monetaria tendió a desmonetizar la economía informal que afectó especialmente a los sectores más empobrecidos.

No es posible plantear que la crisis de la convertibilidad sea una crisis puramente económica, en el sentido que algunos pretenden otorgarle a la idea de "agotamiento del modelo". En principio una deflación lo suficientemente importante con las características enunciadas, hubiese sido capaz de compatibilizar una recuperación de la tasa de ganancia con los deprimidos precios internacionales de los *commodities*. *El límite fue político: no fue posible compatibilizar las necesidades del relanzamiento del proceso de valorización con sus necesidades de legitimación ante el fracaso de los mecanismos coercitivos y la incapacidad de incorporar las demandas de las clases subalternas*. Bajo estas condiciones el interés particular de la burguesía no podía ser presentado como expresión del interés general.

Esta lógica explica las idas y vueltas del gobierno de la Alianza en su aplicación de los ajustes, en los que pagaba todos los costos políticos de su implementación y ninguno de los beneficios de una recuperación de la inversión. El bloqueo de la vía deflacionaria llevó a un agravamiento de la crisis y, en su etapa final, a la fuga de capitales y la crisis bancaria. De este modo, se impuso la vía inflacionaria como forma de resolución de la crisis ante la incapacidad de la clase obrera de traducir el proceso de expropiación de las mayorías en la construcción de una hegemonía

sobre el conjunto de las clases subalternas.

Ahora bien, si la crisis de 2001 puede entenderse como el estallido de la contradicción entre las necesidades del proceso de valorización y sus necesidades de legitimación debido al fracaso de los mecanismos de coerción sobre los que descansaba la hegemonía débil, la pregunta que debe responderse es ¿sobre quiénes y por qué fracasaron esos mecanismos de coerción? Las tendencias de la conflictividad en el período permiten observar los desplazamientos en las relaciones de fuerza que se reflejarían en la resolución de la crisis por vía inflacionaria.

Si nos concentramos en 2001, vemos que durante ese año se produjo un ascenso conjunto de las luchas protagonizadas por trabajadores ocupados y desocupados, que coincidió además con una activación de importantes sectores de las capas medias. Sin embargo, una mirada más atenta muestra importantes diferencias respecto del grado de respuesta de las diversas fracciones.

Si bien existió un incremento de los conflictos protagonizados por los trabajadores ocupados que constituyó un pico de conflictividad para el período 1996-2001, éste estuvo lejos del pico de 1994 y por debajo del número de conflictos de 1992 y 1993. Es decir, se trató de un incremento de las luchas de los ocupados que no rompió con el período de baja conflictividad relativa que se abrió a partir de 1996, en gran medida como resultado de los altos niveles de desempleo³³. Esto ocurrió frente a un aumento notable de los despidos, suspensio-

³³ Fuente: Base de datos de conflictos laborales (CEI – UNQ).

nes y reducciones de salarios en el sector privado y ante medidas del Estado como el programa de déficit 0, que contempló el descuento de un 13% de los salarios estatales.

Lo que se observa durante 2001 es, entonces, la continuidad de una tendencia iniciada entre 1996 y 1997: un retroceso de la clase obrera ocupada y una mayor importancia de las luchas protagonizadas por trabajadores desocupados y fracciones de las capas medias.

En contraposición con los ocupados, los desocupados protagonizan en 2001 el mayor número de cortes de ruta del período, dentro de una tendencia ascendente que iniciada en 1996, sólo fue interrumpida por un descenso en 1998³⁴.

El crecimiento de la importancia de los cortes de ruta y del peso de las organizaciones de desocupados en el conurbano bonaerense durante el año 2000 fue confirmado en 2001 por la constitución de una organización centralizada de los grupos piqueteros que permitió la convocatoria al primer plan de lucha conjunto entre julio y setiembre de 2001, en confluencia con la lucha de los estatales.

Por otra parte, hacia principios de diciembre se produjo una fuerte activación de las capas medias motivada por el denominado “corralito bancario” pero con una fuerte presencia de las organizaciones de pequeños comerciantes que convocaron a los primeros cacerolazos y asambleas.

Finalmente, desde mediados de diciembre comenzaron a producirse saqueos de comercios, fundamentalmente de supermercados, cuyo punto más intenso se produjo el día 19 de

diciembre de 2001. Esa noche se produjo el primer cacerolazo masivo con marcha a la Plaza de Mayo. Allí hubo una fuerte participación de las capas medias, mientras que la participación de los asalariados no fue como clase, sino en tanto individuos y como parte de la masa indiferenciada.

Los mecanismos de coerción, entonces, fracasaron fundamentalmente entre las capas medias, los desocupados organizados y los sectores más pauperizados. La larga depresión, el proceso de ajuste, la deflación y la desmonetización de la economía, agravada por la crisis bancaria y el “corralito”, tendieron a producir procesos de disolución social en los márgenes y de profundización de la proletarianización y empobrecimiento de las capas medias. Frente a tales procesos que pusieron en juego la reproducción de esas fracciones sociales, la disolución hiperinflacionaria perdió su carácter coercitivo. Mientras tanto, los trabajadores ocupados mantuvieron mayoritariamente su repliegue atrapados entre la fragmentación de sus luchas y la amenaza del desempleo.

Conclusiones

En 1989 la hiperinflación, en tanto amenaza a la reproducción del conjunto social, fue el fundamento coercitivo de un sólido consenso alrededor de un programa de reformas que aparecía como única alternativa para la salida de la crisis. En 1991 la convertibilidad monetaria dio coherencia al programa de reformas neoliberales de privatizaciones, desregulación y apertura al ligar la economía argentina a la economía mundial e inducir, mediante

³⁴ Fuente: Base de datos de conflictos laborales (CEI – UNQ).

la acción plena de la ley del valor en el espacio nacional, un agudo proceso de reestructuración capitalista. Su resultado fue la consolidación de una relación de fuerzas claramente favorable al capital. La derrota de las fracciones mercadointernistas de la burguesía industrial contribuyó a la creación de una sólida unidad en el interior de la clase dominante en torno de un nuevo modo de acumulación centrado sobre la exportación de productos industriales, agroindustriales y agropecuarios de bajo valor agregado. A su vez, la dependencia del ritmo de acumulación de la inversión extranjera directa y de los flujos internacionales de capital-dinero, produjo una comunidad de intereses entre capital local y transnacional, esto en el marco de una creciente interpenetración del capital nacional y extranjero y de una tendencia a la internacionalización de la propiedad del capital local. Frente a este bloque de poder unificado de la burguesía, la clase obrera emergía del proceso fragmentada y debilitada. Se invertía así la dinámica que había dominado el enfrentamiento social hasta mediados de los '70.

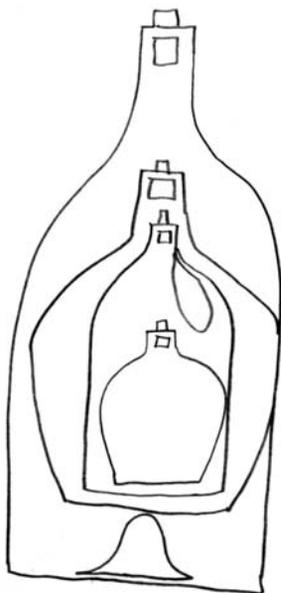
Sin embargo, a lo largo de la década comenzaron a manifestarse las dificultades para el ejercicio de las funciones hegemónicas por parte del Estado. El fundamento cada vez más exclusivo de la reproducción ampliada del capital en los mecanismos de plusvalía absoluta y caída salarial condujo a un predominio creciente de los mecanismos coercitivos (amenaza hiperinflacionaria, fragmentación de la clase obrera y elevadas tasas de desempleo) dificultando la presentación de las condiciones para la expansión del capital como condiciones para la "expansión de las energías

nacionales". En un contexto de sostenido incremento de la desocupación y de ataque a las condiciones salariales y de trabajo, a partir de los años '96 y '97, el surgimiento y generalización de los cortes de ruta mostraron los límites del Estado para generar mecanismos institucionales de canalización de los conflictos. Ya desde la crisis del tequila, pero sobre todo con la larga recesión iniciada en 1998, las tendencias a la centralización del capital profundizaron los procesos de empobrecimiento y expropiación de los pequeños propietarios. Los conflictos protagonizados por estos sectores también se incrementaron. En este marco, se asistió a una creciente deslegitimación del ejercicio del poder político. Finalmente los saqueos, movilizaciones y enfrentamientos del 19 y 20 de diciembre de 2001 que pusieron fin al gobierno de la Alianza mostraron un profundo proceso de desestructuración social.

La hipótesis que hemos propuesto es que el modo de acumulación de capital desarrollado durante los '90, tendió por sus características a producir una contradicción entre necesidades de valorización del capital y necesidades de legitimación del proceso de valorización que se halla en la base de la hegemonía débil y cuyo estallido contribuye a explicar los episodios de diciembre de 2001. Según entendemos, la amenaza a la reproducción de los sectores pauperizados y de porciones importantes de las capas medias generada por la misma dinámica deflacionaria tendió a hacer fracasar los mecanismos coercitivos sobre los que descansaba la hegemonía débil del bloque de poder de la clase dominante.

Bibliografía

- Astarita et al (1998) "Etapa de acumulación y régimen político en Argentina en la década del '90." En *Debate Marxista* Nro. 10. Buenos Aires, 1998.
- Astarita, Rolando (2004) *Valor, mercado mundial y globalización*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.
- Azpiazú, D., Basualdo, E. M., Khavisse, M. (1989) *El nuevo poder económico en la Argentina de los '80*. Legasa. Buenos Aires.
- Basualdo Eduardo (2000) *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2001) *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2003) "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", *Realidad Económica* N° 200, noviembre – diciembre de 2003, Buenos Aires.
- Bonnet, Alberto (1995) "Argentina 1995: ¿Una nueva hegemonía?", *Cuadernos del Sur*, Buenos Aires, junio de 1995.
- Ciafardini, Horacio (1990) *Crisis, Inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente*, Buenos Aires: Agora.
- Cotarelo, María Celia (2000) "La protesta en la Argentina de los '90", *Herramienta* N° 12 Otoño de 2000 Buenos Aires.
- Chudnovsky, Daniel, López, Andres, Porta, Fernando (1994) "La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional", Documento de trabajo N° 15 en www.fun-cenit.org.ar.
- Engels, Friedrich (1974) *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Buenos Aires: Ediciones Diáspora.
- Giussani, Luis Alberto y L'hospital, María Fernanda (2003) *La inversión extranjera directa en Argentina (1992 – 2002)* Buenos Aires: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales - INDEC
- Gramsci, Antonio (1998) *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Habermas, Jurgen (1995) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* Buenos Aires: Amorrortu.
- Hirsch, J. et al (1992) *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*, Buenos Aires: Tierra del Fuego.
- Laclau E., Mouffe CH. (2004) *Hegemonía y estrategia socialista*, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Karl (1968) *Crítica de la filosofía del derecho de Hegel*, Buenos Aires: Ediciones nuevas.



Marx, Karl; Engels, Friedrich (1974) "Mensaje del Comité Central a la Liga de los Comunistas" en *Marx, Karl; Engels, Friedrich (1974) Obras escogidas. Tomo I, Moscú: Progreso.*

Marx, Karl (1998) *El Capital. Tomos I, II y III*, México-España: Siglo XXI editores.

Offe, Claus (1992) *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México: Alianza Editorial.

Piva, Adrián (2001) "La década 'perdida': Tendencias de la conflictividad obrera frente a la ofensiva del capital (1989/2001)", *Cuadernos del Sur*, Nº 32, noviembre de 2001. Buenos Aires.

Piva, Adrián (2004) "Las raíces marxianas del concepto de hegemonía en Gramsci" Ponencia presentada al *II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología* de la UBA, Pre Alas 2005, 20 al 22 de octubre de 2004, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Poulantzas, Nicos (1986) *Hegemonía y dominación en el Estado Moderno*, México: Siglo XXI.

Poulantzas, Nicos (1986) *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México: Siglo XXI Ediciones.

Schvarzer, Jorge (2000) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000* Buenos Aires: AZ editora.

La evaluación de impactos ambientales (EIA) y un modelo de desarrollo local

*Ernesto Pirillo**

La Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) es un procedimiento técnico-administrativo y de participación pública destinado a identificar, prever, evaluar y mitigar los efectos relevantes sobre el ambiente de proyectos o actividades, antes de que se tomen decisiones importantes.

El proceso administrativo se debe apoyar sobre estudios técnicos y en etapas de participación de las comunidades involucradas.

Cuanto antes se realice la EIA, en tiempo y forma, mucho más fácil será la adecuación de los proyectos analizados, constituyéndose, de ese modo, en la más eficaz herramienta de gestión ambiental.

Las metas del Desarrollo Sostenible no son compatibles con el actual modelo de consumo poniendo en serios problemas la conservación de nuestros recursos naturales y en peligro la sostenibilidad social y económica de muchas comunidades de nuestro país.

La EIA, aplicada también a planes y programas, juega un rol fundamental dentro del paradigma del Desarrollo Sostenible y puede ser el punto de encuentro hacia el logro de un desarrollo local capaz de garantizar la supervivencia de nuestras comunidades en armonía con su entorno.

* Ingeniero Agrónomo (Universidad Nacional del Sur, Argentina), especializado en Biología, orientación Genética (Università di Milano, Italia) y en Evaluación de Impactos Ambientales (Universidad de Buenos Aires). Docente a cargo del Curso de posgrado en Evaluación de Impactos Ambientales (EIA). Departamento de Economía, Organización y Legal. Facultad de Ingeniería. UBA.

Perspectivas históricas

Debido al reciente conflicto de las plantas de producción de pasta celulósica de Fray Bentos, de la R.O. del Uruguay, más conocidas como “papeleras”, términos o lenguaje que hasta hace poco eran pertenecientes con una cierta exclusividad a ámbitos ambientalistas, comenzaron a ser utilizados por todo aquel que quisiera emitir su opinión sobre el tema.

Es así que empezaron a utilizarse expresiones como contaminación, impacto ambiental, evaluación de impactos ambientales, EIA, impacto ambiental acumulativo, estudios de impactos ambientales, ecologista, ambientalista, desarrollo sostenible, desarrollo sustentable, etc. y vocablos varios, muchas veces con tratamiento de sinónimos entre ellos.

Es más, se ha escuchado hablar de DBO (Demanda Biológica de Oxígeno), Eucaliptus tereticornis, dioxinas, furanos, carga orgánica, pasta Kraft, ECF, TCF, etc. por parte de personas devenidas rápidamente en especialistas y en grandes conocedores de cuestiones técnicas y ambientales.

No es mi intención, en este artículo, definir ni explicar cada uno de los mencionados términos, cosa por otro lado bastante aburrida, pero sí me gustaría abordar el tema de la evaluación de impactos ambientales que creo es primordial, su génesis y su evolución

en el tiempo, en menos de 40 años y su capacidad potencial en la definición de un desarrollo local.

Podríamos ubicar el nacimiento (o quizá habría que decir eclosión) de la conciencia ambiental, en los movimientos ecologistas de los años sesenta en California (transformado como una de las banderas, junto al pacifismo y el feminismo en el Mayo francés de 1968), si bien durante toda esa década hubo varias contribuciones a la formación de esa conciencia o a la manifestación del principio ecologista (todavía no considerado ambientalista).

Desde un punto de vista formal (léase legal) se podría ubicar el inicio de las modernas normas del ambientalismo en la NEPA (National Environmental Policy Act) o Ley Nacional de Política Ambiental de EUA, del 1º de enero de 1970. En dicha ley se introduce por primera vez el término EIA (con carácter preventivo) cuando establece que “cuando una agencia federal se proponga llevar a cabo una acción importante, que tenga un efecto significativo sobre la calidad del medio ambiente humano, debe preparar una estimación de los efectos ambientales y ponerla a disposición del Presidente, del Congreso y de los ciudadanos americanos”.

Diversas publicaciones de la época, como “The tragedy of the commons” de Hardin en donde aborda el tema del agotamiento de los recursos en áreas comunes

a todos los habitantes, "The tropical rainforests: a non-renewable resource", "Los límites del crecimiento" de Meadows, trabajos del MIT (Massachusetts Institute of Technology), el Club de Roma, Leopold, Munn, etc. por solo citar algunos, ponían de manifiesto de distintas maneras, especialmente catastróficas, que el desarrollo tal cual se lo conocía no iba a ser sostenible en el tiempo debido fundamentalmente al crecimiento poblacional e industrial con el modelo de utilización (o patrón de uso) de los recursos minerales principalmente. Es también en esos tiempos cuando aparece el Modelo Latinoamericano (o modelo Bariloche) en donde se presenta un modo alternativo de desarrollo que no tiene que terminar en el colapso necesariamente.

La Conferencia de Estocolmo (1972) se podría considerar un momento clave en el reconocimiento de la cuestión ambiental en el nivel mundial. En ella se planteó "la necesidad de emprender, en escala mundial, una nueva estrategia que sentase las bases para alcanzar un desarrollo sostenible, es decir capaz de compaginar el desarrollo económico con la conservación de los recursos naturales" si bien en ese momento todavía se presentaban los términos desarrollo y medio ambiente como contradictorios.

A partir de ese momento las principales entidades financieras mundiales incluyeron en su nor-

mativa el procedimiento de EIA, para controlar el comportamiento ambiental de aquellos proyectos a financiar, especialmente en países no desarrollados. Alemania en 1972, Canadá un año después, la OCDE (1974), Francia e Irlanda en 1976, y así sucesivamente, los distintos países comenzaron también a incorporar legislación específica ambiental. La CEE lo incorpora para todos los países de la Comunidad en 1985. La Conferencia de Río-92 incorpora a la EIA definitivamente en el acta final de la mano del naciente concepto de Desarrollo Sostenible acuñado en el Informe Brundland de 1988.

En el nivel del Mercosur, tanto en el Brasil, que tiene incorporada la obligación de realizar EIA en su Constitución, como el Paraguay y el Uruguay, se encuentran similitudes entre los sistemas de autorización ambiental y estos países cuentan con normas generales en la materia. (FARN, 1995). En nuestro país el tratamiento ambiental abarca todo el abanico de jurisdicciones con leyes, decretos, resoluciones, etc. con la correspondiente dispersión de normativas, debido a lo cual también se encuentra una gran variedad en cuanto al grado de detalles exigibles, a los requerimientos técnicos, a la profundidad de los informes, a los procedimientos, etc. dependiendo de la actividad a evaluar, del sector productivo involucrado o de la jurisdicción comprendida. Quizá la ley nacio-

nal 25.675 del 27/12/02, o ley General del Ambiente, cuando esté reglamentada, subsane esta carencia de una disposición nacional general.

La Evaluación de Impactos Ambientales

La evaluación del impacto, simplemente definida, es el proceso de identificar las consecuencias futuras de una acción presente o propuesta (IAIA).

Desde un punto de vista conceptual, la Evaluación de Impactos Ambientales es el proceso de identificar, prever, evaluar y mitigar los efectos relevantes sobre el ambiente de proyectos o actividades, antes de que se tomen decisiones importantes.

Desde un punto de vista práctico, por otro lado, y tal como se explicita en las distintas legislaciones la EIA es un proceso técnico-administrativo para el control de los proyectos que se apoya en estudios técnicos (Estudios de Impacto Ambiental) y en la participación pública.

De cualquier manera y, sea cual fuere su definición, se destaca el carácter preventivo, antes de tomar decisiones importantes y "debe comprenderse como un componente de un proceso administrativo que permite adoptar decisiones que afecten a la comunidad y su entorno" (Walsh, 1995).

Los ámbitos de aplicación de la

EIA también se han ampliado y en la actualidad esta herramienta de gestión técnica, de eminente carácter preventivo, se perfila cada vez más como una herramienta a ser incorporada en la evaluación de planes y proyectos en el nivel regional, nacional e internacional teniendo al Desarrollo Sostenible como paraguas protector. Las evaluaciones de los impactos de las acciones humanas y sus interrelaciones deberán ser consideradas bajo los lineamientos de un desarrollo compatible con las necesidades de las comunidades involucradas actuales y futuras, las cuales exigen cada vez con más fuerza, la realización de los estudios técnicos correspondientes en el más alto nivel profesional.

Existen muchas definiciones, más o menos convincentes, de impacto ambiental, de las cuales he elegido la siguiente: "el cambio en un parámetro ambiental, en un determinado período y en una determinada área, que resulta de una actividad dada, comparado con la situación que ocurriría si esa actividad no hubiera sido iniciada" (Wathern, 1988). Puede ser positivo o negativo.

Por otro lado estaría el concepto de contaminación, que siempre tiene connotaciones negativas, y se podría interpretar como "la liberación en las aguas, aire o suelo de toda y cualquier forma de energía, con intensidad, en cantidad, en concentración o con caracte-

rísticas, tales que puedan causar daños a la biota, incluyendo a los seres humanos" (Sánchez, 2000).

A los efectos de realizar los estudios de Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) el concepto de Ambiente es el más amplio. En el macrosistema ambiental, tal como es concebido a los efectos de la EIA, se representan incluidos el sistema de los recursos naturales, el sistema socio-económico-ético y cultural (antrópico) y las interrelaciones entre ellos.

El sistema de los recursos naturales está a su vez integrado por dos subsistemas: el biótico (conformado por los seres vivos, procesos, etc.) y el abiótico y se presenta intervenido por las acciones humanas, se podría decir, casi en su totalidad.

Por su parte, el sistema socio-económico-ético y cultural (o sistema antrópico) es elaborado y desarrollado por el ser humano constantemente. Este sistema antrópico ha desarrollado formas cada vez más evolucionadas de producción para satisfacer demandas nuevas. Estas demandas nuevas incluyen el uso de Recursos Naturales antes no utilizados, su sustitución parcial, etc.; de tal modo el Sistema Antrópico presiona constantemente sobre el Sistema Natural.

A decir de Gómez Orea "en la actualidad, es bastante generalizada la idea de que los estudios de impactos ambientales son una engorrosa e inútil sucesión de trá-

mites administrativos (en el mejor de los casos) que debe ser superada a cualquier costo y parecería que la calidad importa poco pues se considera que en cualquier caso los estudios de impactos ambientales no suponen mucho más que un simple adorno para decisiones ya tomadas" (Gómez Orea, 1999).

Los estudios técnicos (conocidos como EsIA, Estudio de Impactos Ambientales, IIA, Informe de Impactos Ambientales, etc.), conforman un campo de conocimientos que involucra a todas las profesiones o ramas del saber. En tal sentido, el aporte de elementos multidisciplinarios, cualitativos y cuantitativos, normativos y de gestión que deben ser partes constitutivas de una EIA, ayudan a interpretar y desarrollar los proyectos de una forma más moderna, adecuando los proyectos o actividades humanas al ambiente impactado e internalizando los costos ambientales correspondientes.

En la realización de los estudios técnicos será, por lo tanto, necesaria una secuencia de análisis-síntesis. "La investigación comienza descomponiendo sus objetos a fin de descubrir el mecanismo interno responsable de los fenómenos observados, pero el desmontaje del mecanismo no se detiene cuando se ha investigado la naturaleza de sus partes. El próximo paso es el examen de la interdependencia de las partes y

la etapa final es la tentativa de reconstruir el todo en términos de sus partes interconectadas.” (M. Bunge.1986).

En una primera etapa se deberán identificar los posibles impactos que sobre el ambiente se prevén para cada una de ellas, en la cual se ha dividido el proyecto bajo análisis. De esta división surgirán las correspondientes relaciones de causa-efecto, que posteriormente deberán ser evaluadas científicamente, mediante la aplicación de uno o varios de los diversos métodos que se han desarrollado al respecto. Los hay cualitativos y cuantitativos, de formas matriciales o gráficas, como listas de efectos o como flujogramas causales, etc. todos métodos que sirven para analizar los impactos del proyecto en el medio receptor (físico-natural-antrópico y sus interrelaciones) de modo tal de extraer las conclusiones respectivas y recomendar las medidas de mitigación, corrección, potenciación, etc. en la búsqueda de la viabilidad ambiental del proyecto.

Obviamente, que de lo anteriormente dicho resulta que cuanto antes se realice la EIA mucho más fácil será la adecuación de los proyectos de ingeniería analizados. Si bien se puede realizar en cualquier momento, la EIA así implementada cumplirá las funciones para las cuales ha sido creada, siendo una herramienta útil para la selección de distintas opciones tecnológicas orientando

a las empresas y organismos hacia tecnologías más limpias, contribuir a la selección de la localización y a la elección de la mejor escala, identificar las medidas ambientales preventivas o correctivas, orientar las políticas ambientales de la sociedad, identificar el sistema más conveniente para la etapa de desactivación, contribuir hacia la aceptación social de proyectos originalmente cuestionables, etc. y no como una formalidad a cumplir cuando los proyectos ya están en la etapa de construcción o directamente operando.

Con respecto al tercer gran componente incluido en las definiciones anteriores, la participación pública, es una condición indispensable que está en la esencia misma de su existir. Las comunidades directa e indirectamente afectadas deben ser informadas con anterioridad y tenidas en cuenta dentro del proceso de evaluación de los informes (o Estudios) técnicos. La Autoridad de Aplicación correspondiente deberá poner a disposición de los interesados todos los estudios presentados para su evaluación y las audiencias propiamente dichas deberán realizarse con transparencia en donde todas las partes interesadas gocen de igualdad de oportunidades para expresarse y objetar y en todo caso modificar o recomendar modificaciones al proyecto original con el objetivo de tornar al proyecto ambientalmente viable.

Evidentemente la participación de la comunidad es una asignatura pendiente en nuestra sociedad que deberá ser tenida cada vez más en cuenta en los próximos tiempos ya que las comunidades ahora están informadas, se unen y reaccionan ante lo que consideran injusto en su desarrollo. Los tiempos han cambiado vertiginosamente y la adecuación a esos cambios deberá realizarse si no se quiere vivir constantemente en conflicto.

Hace unos años, cuando comenzaron las primeras evaluaciones ambientales era muy difícil el acceso a la información, a publicaciones, a estudios similares, etc. en otras partes del mundo sobre cada tema. En la actualidad cada vez es más difícil el ocultamiento de la realidad; el acceso a Internet permite la realización de búsquedas bibliográficas, de legislación y jurisprudencia relacionada con cada tema, el intercambio y contacto con especialistas, la conformación de movimientos y reclamos, etc. En este sentido la ley nacional 25.675 lo indica cuando propone fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones. En el Brasil, por ejemplo, existe el modelo de decisión colegiada, a través de un consejo con participación de la sociedad civil, donde los colegiados están subordinados a la auto-

ridad ambiental. (Sánchez L.E. 2000)

Hacia un modelo local

La instalación de una (se considera sólo Botnia que se encuentra ya en etapa de construcción) o varias plantas productoras de pulpa celulósica en la República Oriental del Uruguay requiere como condición previa la necesidad de un Estudio de Evaluación de Impacto ambiental (EIA)*.

En la República Oriental del Uruguay, la ley de Impacto Ambiental (ley 16.466), en su artículo 6º "somete a la realización de un Estudio de Impacto Ambiental previo, a ciertas obras o actividades o actividades públicas o privadas y el DR. 435/94, conocido como Reglamento de Evaluación de Impacto ambiental, formula en su artículo 2º una lista detallada de obras que requieren estudio previo de impacto ambiental y para ello crea la figura de la solicitud de Autorización Ambiental Previa (AAP).

A esta exigencia se le debe agregar lo solicitado en el Digesto sobre el uso y aprovechamiento del río Uruguay de la comisión administradora del río Uruguay (CARU) (1986) de conformidad con el Estatuto del río Uruguay de 1975.

* Ver Alvarado, Raquel M., "La forestación en debate. Inversión extranjera e impacto territorial en el Uruguay", **Realidad Económica** 215, octubre-noviembre 2005 (Nota de R.E.).

El requerimiento de la EIA se justifica entonces desde el punto de vista jurídico y a partir de la creciente preocupación y atención por parte de los gobiernos, ONG's y entidades privadas al paradigma del desarrollo sostenible.

Un mal planteo inicial y un peor manejo posterior han hecho que el tema de la instalación de esta fábrica se encamine, inexorablemente y en el mejor de los casos, hacia un final incierto. Si a la EIA, se le hubiese dado la importancia que la ley le confiere y no que fuera meramente un trámite administrativo, quizás solo habría bastado la adecuación del proyecto original con las medidas de mitigación propuestas (si ello hubiere sido posible, en el mejor de los casos) o el traslado (se eliminarían gran parte de los impactos transfronterizos) o la cancelación definitiva del proyecto en el caso más extremo.

Si se persistiera con la idea de llevar adelante un proyecto de ese tipo, el mismo deberá ser modificado y/o adecuado a las recomendaciones que pudieran surgir de una EIA completa en donde se evalúen distintas alternativas de localización, procesos, escalas, etc. como así también la evaluación completa del programa de industrialización que se habría pensado para las márgenes del río Uruguay, con toda la gama de posibles impactos positivos y negativos sobre el medio físico, antrópico y sus interrelaciones y realizado por instituciones y

profesionales de ambos países.

La EIA juega un rol fundamental dentro del paradigma (entendido como el conjunto de métodos, teorías, etc., que determinan las formas de proceder) del Desarrollo Sostenible que busca implementar una nueva forma de desarrollo, tanto para países desarrollados como en desarrollo, basada sobre la articulación entre ecología-economía y sociedad y sus interrelaciones, sin que ningún componente tenga preponderancia sobre el otro sino que todos se complementen y articulen: en el medio natural, equilibrio ecológico o sostenibilidad ecológica; en el desarrollo económico, eficiencia o sostenibilidad económica y en el desarrollo social, equidad o sostenibilidad social. El término sostenible utilizado principalmente en biología y referido a la conservación de los recursos, confiere al término "desarrollo", que da idea de crecimiento, la característica de renovabilidad. El análisis de los impactos ambientales deberá ser el punto de encuentro en este proceso.

Nuestras comunidades locales se están manifestando hacia la creación de un modelo propio, distinto, un modelo en escala humana teniendo en cuenta la protección de nuestra identidad, nuestro modo de ser, nuestros principios, nuestros amplios espacios naturales no antropizados, nuestras necesidades y deseos. Nuestros pueblos no están más dispuestos a que se les impongan

modelos ya demostrados ineficientes en nuestro país y en otros lados del mundo. Son las sociedades las que deciden cual es el precio a pagar por una determinada contaminación, son ellas las que van armando su desarrollo, un desarrollo en menor escala, en escala humana, considerado este como la "liberación de posibilidades creativas" de todos los integrantes de una sociedad, como dijo Max Neef.

Las metas del Desarrollo Sostenible no son compatibles con el actual modelo de consumo, con crecimiento ilimitado, obtención del mayor rédito en el menor tiempo posible, formación de gran número de externalidades negativas, etc. La sobreexplotación forestal, el sobrepastoreo, el desmonte de tierras para la práctica agrícola, la adopción de prácticas agrícolas no siempre adecuadas a la situación agroecológica de la región y la explotación mineral en gran escala crean serios problemas a la conservación de nuestros recursos naturales y ponen en peligro la sostenibilidad social y económica de muchas comunidades de nuestro país y aceleran conflictos en ciernes como ya ocurrió en Esquel y actualmente en Gualaguaychú y en las localidades vecinas a las explotaciones mineras de la zona cordillerana.

La mejora en la calidad de vida de la población deberá pasar por el encuentro de un desarrollo obtenido a partir de la conjunción

de valores propios, de costumbres y de modos de vida personales, donde la distribución equitativa de la riqueza lo sea con el objetivo concreto de disminuir cada vez más la brecha que separa al que más tiene del que menos tiene.

La posibilidad de conciliar el crecimiento económico para la población en general con la renovabilidad de los recursos, debe ser meta de este desarrollo, que implica cambios políticos, económicos, industriales, sociales y de manejo de recursos naturales. Se hace imperiosa la necesidad, conjuntamente con la EIA, como bien expresa la ley General del Ambiente en su artículo 6º, de incorporar como herramienta de gestión el ordenamiento ambiental del territorio y el sistema de diagnóstico e información ambiental.

Quizás haya llegado el momento de cambiar la óptica en la utilización de la EIA, inicialmente utilizada para la evaluación de proyectos y extenderla a planes y programas de desarrollo. Hasta el momento, como hemos visto, en el mejor de los casos, se realiza una evaluación de los posibles impactos de un proyecto en un determinado ambiente. Quizás a partir de ahora deberíamos invertir la pregunta y cuestionarnos primero qué proyecto se puede desarrollar en un ambiente determinado, sea éste cual fuere, desde el barrio hasta la ciudad, de la región a la cuenca de un río, de espacios transfronterizos hasta

bloques regionales, etc. pensando al territorio desde el punto de vista ambiental y no político o administrativo.

La contaminación, los impactos sociales, los procesos biológicos, climáticos, etc. no saben de límites políticos, los atraviesan sin pasaporte. El aire contaminado no pasa por la aduana. El país deberá interpretarse como unitario en temas ambientales. Es un cambio en el modo de pensar y de planificar. Se requieren, como se dijo antes, principalmente el ordenamiento ambiental del territorio y la

confección de las más detalladas bases de datos ambientales, encaminados hacia la gestión ambiental del territorio, lo que algunos autores han llamado una evaluación ambiental estratégica.

La Evaluación de Impactos Ambientales puede ser el punto de encuentro entre las ciencias naturales, económicas y sociales hacia el logro de un desarrollo local en escala humana capaz de garantizar la supervivencia de nuestras comunidades en armonía con su entorno.

Bibliografía

- Battelle Columbus Laboratorios. 1975. *Environmental Evaluation System*. U.S. Bureau of Reclamation.
- Bunge, M. 1986. *La ciencia, su método y su filosofía*.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. 1988. *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*, Alianza, Madrid.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN- Grupo Y-guazú: Bases para la armonización de exigencias ambientales en el Mercosur, *Estudio Analítico* N° 4, 1995, pag. 57.
- Gómez Orea, D. 1999. *Evaluación del Impacto Ambiental*. Mundi Prensa.
- Gómez-Pompa, A., C. Vázquez-Yanes y C. Guevara. 1972. *The tropical rain forest: a non-renewable resource*. Science, 177 (762-765).
- Hardin, G. 1968. *The tragedy of the commons*. Science 162:1243-48.
- IAIA. *Internacional Association for Impact Assessment*.
- Leopold, L.B. et al. 1971. *A procedure for evaluating environmental impact*. U.S. Geological Survey. Circular 645. Washington.
- Max Neef, Manfred. 1991: *Human Scale Development. Conception, Application and Further Reflections*. Nueva York, Londres, Apex Press
- Meadows, D. et al. 1972. *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica. México. Science.
- Munn, R.E. 1975. *Environmental impact assessment. Principles and procedures*. Wiley. Toronto.

- Sánchez, L.E. 2000. Evaluación de Impacto Ambiental. II Curso Internacional de Aspectos Geológicos de Protección Ambiental. Campinas. Universidad de Sao Paulo. Brasil.
- The Nacional Environmental Policy Act* of 1969. Pub. L.91-190, 42 USC. 4321-4327. January, 1,1970.
- Walsh J.R. 1995. Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en la Argentina. *Estudio Analítico* N°5. FARN.
- Wathern, Peter. 1988. *Environmental Impact Assessment: Theory and Practice*. Unwin Hyman. London.
- Viladrich, A. ; E. Pirillo. 2000. Evaluación de Impactos Ambientales. Guía Metodológica. Dto. de Economía, Organización y Legal. FIUBA.

Botnia: una visión desde Finlandia

*Jorma Penttinen**

Los beneficios que se logran con las inversiones extranjeras directas son en general siempre puestos de manifiesto. Se mencionan, entre otros las eventuales ventajas para los países receptores de las transferencias de tecnología, las oportunidades abiertas de empleo, los flujos directos de dinero y los mayores ingresos para gobiernos locales y nacionales.

Por lo tanto, no ha resultado una sorpresa observar que el Uruguay ha estado más que entusiasta en aceptar la construcción de grandes plantas de pulpa de madera en las orillas del río Uruguay, límite natural internacional, cuya otra ribera pertenece a la Argentina. La planta de la empresa finlande-

sa Botnia al concluir su instalación tendría capacidad de producir un millón de toneladas anuales de pulpa, en tanto la proyectada por la española ENCE tendría la mitad de esa capacidad.

El proyecto de Botnia sería, de tal forma, la mayor inversión extranjera en la historia del Uruguay y, de acuerdo con estimaciones realizadas por Botnia, podría contribuir a un crecimiento del 1,6% del PIB.

Básicamente, la instalación de Botnia se justifica por factores tales como el rápido crecimiento que alcanzan en la región los árboles de eucaliptos y el menor nivel de los costos laborales, llevando a que producir cueste la mitad que en Finlandia. La pulpa

* Periodista finlandés, jorma.penttinen@surfeu.fi

no estará destinada a los mercados de América del Sur, sino que será transportada a Europa y China.

Existen, de todas formas, algunas nubes negras sobre el proyecto de Botnia. Por lo pronto, se han manifestado preocupaciones ambientales por parte de organizaciones cívicas en el Uruguay y la Argentina. Las inquietudes y protestas son en particular significativas en la ciudad argentina de Gualeguaychú, ubicada frente a la uruguaya Fray Bentos, lugar donde ya se encuentra el proyecto en construcción.

Por detrás de los temores ambientales existe también una cuestión más compleja como es el de los beneficios concretos de los planes de Botnia. Una pregunta lógica para un país tradicionalmente ganadero debería ser: ¿dónde está la carne?

Botnia tiene en este momento en Finlandia cinco fábricas. Su producción combinada es de 2,7 millones de toneladas -sólo tres veces el volumen esperado del emprendimiento del Uruguay- y emplea en forma directa 1.600 personas. Las plantas se ubican esencialmente en pequeños pueblos, y su significación para las comunidades circundantes es crucial. Para las municipalidades locales el principal beneficio lo obtienen por la recaudación de impuestos del personal de la

firma, pudiendo en años de buena actividad ser igualado por las tasas pagadas por la compañía. Asimismo, debe mencionarse la significación del impuesto a la propiedad que entra directamente a las arcas del gobierno municipal. En tanto, las imposiciones a las ganancias/dividendos y el IVA son percibidas en Finlandia por el Estado nacional.

Botnia ha podido negociar en el Uruguay para sí la exención de este tipo de obligaciones. El predio para su localización fue alquilado por un período de 30 años por US\$ 20.000, lo cual es prácticamente nada. La especial legislación de *Zona Franca*, o área de libre comercio, garantiza que la empresa no deba pagar arancel alguno para la importación de maquinarias y equipamiento, significando beneficios tributarios de casi cien millones de euros en un proyecto de mil millones de euros. La mayor parte de los equipos son fabricados en Finlandia.

Más aún, la firma no deberá pagar impuestos sobre la renta para operaciones en una zona franca. De todas formas, sí pagará impuestos por origen de dividendos, servicios y trabajos de ensamblado.

Las ganancias serán distribuidas en la forma de dividendos a accionistas del exterior y, por lo tanto, exportados desde Finlandia hacia otros países. Al tener en cuenta

que los costos de producción se reducirán notablemente, la pulpa se venderá por supuesto a precio internacional.

Se estima que la contribución de la actividad de la planta a la economía uruguaya será de US\$ 200 millones anuales, generando pagos impositivos en torno de los US\$ 25 millones. A lo largo del período de construcción el proyecto emplea alrededor de 4.500 trabajadores y con posterioridad la planta necesitará un plantel permanente de 300 personas. Se indica que en forma indirecta la inversión generará 8.000 puestos de trabajo, sobre todo en las plantaciones de eucaliptos. De acuerdo con Botnia, el emprendimiento ya ha llevado a que sea el mayor empleador privado del Uruguay.

Cuando este columnista preguntó a Ricardo Carrere del Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales cuáles serán los beneficios económicos que traerá en su opinión para el Uruguay la nueva fábrica, éste respondió "ninguna". Señaló que ha visitado plantas en Indonesia, África del Sur, el Brasil, Chile y Finlandia, y que la gran instalación en el Uruguay pasa a ser pequeña en cuanto a su importancia económica, cuando se toman en consideración todas las exenciones y subsidios.

De todas formas, reconoce que el crecimiento del PIB beneficiará

indirectamente al Uruguay. El impulso de una tan importante inversión extranjera mejorará la imagen del país a los ojos de entidades financieras internacionales, bancos e inversores.

El problema es que las eventuales futuras inversiones por cierto demandarán las mismas ventajas por parte del Estado uruguayo y las compañías pretenderán también gozar del privilegio del no pago de impuestos. De por sí, la importancia de este tipo de proyecto de envergadura tiene una enorme significación para el Uruguay, y el brindar exenciones impositivas es también transferir poder hacia empresas del exterior. Esta puede ser una sensible pérdida para la democracia.

También el Estado de Finlandia se está socavando al apoyar la transferencia de este tipo de inversiones. Las áreas francas y las numerosas ventajas tributarias dan a las compañías luz verde para evadir su responsabilidad social al no tener que pagar impuestos. Hasta ahora las firmas multinacionales que al menos son vistas por la opinión pública como de origen finlandés -por ejemplo sólo el 10% de los accionistas de Nokia son finlandeses- han podido usar la influencia política estatal en sus iniciativas para invertir en el exterior.

Un asunto de significación política central para la sociedad finlan-



desa en el presente año ha sido el anuncio hecho por el fabricante de papel UPM-Kymmene que reducirá su plantel en 3.600 personas a lo largo de dos años. Es por lo tanto extraño que la Embajada de Finlandia en la Argentina -a cargo también de la atención del Uruguay- haya venido apoyando

sin sentido crítico la inversión de Botnia. El proyecto es visto en el Uruguay, la Argentina y también en Finlandia como un "proyecto finlandés", aun siendo que los beneficios para el Estado de Finlandia y su pueblo sean muy cuestionables.

Economías regionales

Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las Ferias Francas en la provincia de Misiones*

María Andrea Nardi **

*Sandra G. Pereira****

En la actualidad la articulación de distintos actores, en una estrategia de acción conjunta, es vista como una potencialidad para generar particularidades institucionales y una mayor dinámica territorial. La participación de la población en la organización, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo rural tiene un rol central en la promoción y generación de esta dinámica, dando lugar a la posibilidad de un desarrollo local más participativo e incluyente.

Nuestro objeto de estudio es el Programa Social Agropecuario (PSA) y su interacción con diferentes actores locales en la conformación de las ferias francas en la provincia de Misiones. Estos espacios de comercialización de la pequeña producción agropecuaria comenzaron a organizarse a partir de 1995 y contaron con la participación no sólo del PSA, sino también del gobierno provincial, de las municipalidades y de varias organizaciones existentes en la provincia, como el Movimiento Agrario Misionero, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Cáritas y la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, entre otras. El tejido institucional resultante de este complejo proceso de vinculación y articulación estaría permitiendo que las acciones realizadas en desarrollo rural en la provincia de Misiones generen una dinámica territorial particular que podría estar contribuyendo a un desarrollo local más participativo.

* Una versión previa del presente trabajo ha sido presentada en el IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales, Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), Universidad de la República, agosto de 2002, Montevideo, Uruguay. Dicho trabajo ha sido realizado en el marco de los proyectos de investigación del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Para ello se contó con apoyo financiero de UBACyT (F159A) y PICT 2000 (008811) de la ANPCyT.

** Licenciada en Geografía (UBA), becaria de doctorado del CONICET, doctoranda de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (área de Geografía). Investigadora del PERT, Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. <anardi@filo.uba.ar>

*** Licenciada en Geografía (UBA). Investigadora del PERT, Instituto de Geografía, y docente del Departamento de Geografía ambos de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. <sanper@filo.uba.ar>

1. Introducción

Durante la década de 1990 se concretó en nuestro país el proceso de reestructuración económica que condujo a modificaciones y desestabilización del modelo institucional existente hasta ese momento. Juntamente con el plan de convertibilidad (1991), la desregulación de los mercados y las privatizaciones, comenzaron los procesos de descentralización del Estado. Se produjo el traslado de funciones, aunque no necesariamente de recursos, desde la Nación a las provincias y desde éstas hacia los municipios. Esto posibilitó, entre otras cuestiones, la apertura de espacios de participación política para los gobiernos provinciales y municipales, y para la población local.

En este contexto, distintos organismos del sector público fueron disueltos y/o reestructurados en el marco del ajuste general, que también alcanzó a organismos con injerencia en el sector agropecuario.

Particularmente, en materia de políticas de desarrollo rural durante la década de 1990, no se han generado cambios institucionales que viabilicen y consoliden alternativas para enfrentar la reestructuración socioeconómica (Manzana, 2002). En aquellos ámbitos

locales donde ha habido algunos resultados, éstos han sido producto de formas de gestión que priorizaron la articulación con las organizaciones existentes (de pequeños productores, cooperativas, ONG, etc.) y la promoción de la participación, la organización y la capacitación de la población en general y de los beneficiarios en particular. Esto ha implicado, concomitantemente, la generación de una dinámica territorial particular.

Nuestra preocupación se relaciona con los cambios institucionales vinculados con el desarrollo rural. Por ello nuestro interés es analizar las particularidades de las instituciones referidas al mismo, que en ciertos ámbitos territoriales podrían estar generando un desarrollo local participativo.

Tomamos como estudio de caso la experiencia del Programa Social Agropecuario (PSA) y las ferias francas en la provincia de Misiones, noreste argentino. El PSA ha logrado vincularse con actores locales en ámbitos territoriales donde se ha dado una movilización social importante, cadenas y redes de solidaridad que le permitieron aprovechar los espacios que surgieron con la descentralización para la conformación de emprendimientos innovativos de comercialización de la pequeña producción agropecuaria¹. En

¹ En el análisis particular de este caso entendemos a la innovación como una mejora de la situación existente y no como la creación de algo que no existía, proveniente principalmente del conocimiento tácito procedente de la experiencia empírica y que tiene

todo este proceso, la participación activa de diferentes organizaciones y otros actores sociales ha tenido un rol fundamental.

2. Una perspectiva de análisis institucional

El actual contexto institucional demanda la consideración de estrategias de desarrollo rural y local sustentadas sobre la interacción entre el accionar del Estado (organismos de gestión, de investigación, de salud, de educación), del sector empresario (grandes, pequeñas y medianas empresas, productores independientes) y de las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos) (Manzanal, 2002).

En este trabajo, hacemos referencia al *desarrollo* en términos de la redistribución de los ingresos y el mejoramiento permanente de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. En este sentido, las dimensiones prioritarias del desarrollo rural son los objetivos o metas finales vinculados con garantizar, en mediano y largo plazos, mejoras efectivas en las condiciones de vida y en los ingresos de las familias rurales pobres. Nuestra perspectiva se basa sobre una visión integradora del

desarrollo rural y, por lo tanto, consideramos que en toda estrategia es necesario integrar:

1. El desarrollo local. Entendemos lo local no como un ámbito exclusivo y meta última de la participación de pequeños productores, sino como un punto de partida para trascender a ámbitos mayores de participación y organización de estos actores, superando no sólo lo local (en cuanto a ámbito de acción cotidiana) sino lo sectorial agropecuario. Se trata de considerar el desarrollo rural como una dimensión del desarrollo local y, al mismo tiempo, a ambos como parte de procesos y variables que operan en los ámbitos nacional, regional y mundial, que es necesario considerar.
2. El territorio. Una estrategia de desarrollo rural requiere visualizar el territorio con sus capacidades de aprovechamiento de recursos -humanos y naturales- y con la producción de conocimiento en el nivel local. El territorio se origina en las acciones y prácticas de los actores y las instituciones que enmarcan esas prácticas. De esta forma, el análisis territorial implica observar la trama de relaciones entre la dimensión productiva-

carácter básicamente incremental (Poma, 2000:72). La capacidad innovativa hace referencia a la potencialidad de los agentes para transformar conocimientos genéricos en específicos, en una acumulación dinámica que involucra aprendizajes formales e informales, a través de un proceso colectivo de intercambio y cooperación de los propios participantes y las instituciones que los contienen (Yoguel y Boscherini, 2001:38).

económica y la dimensión institucional. El territorio no es neutral y asume un nuevo rol.

3. El cambio institucional. La renovación institucional, con transparencia y descentralización, implica consenso social y articulación con otras organizaciones públicas y privadas, nacionales, locales e internacionales.

Para que la interacción entre el accionar público y privado posibilite el desarrollo es necesario promover una transformación de las *instituciones* en todos los ámbitos. En este sentido consideramos las *instituciones* en términos de comportamientos regulares o de normas y reglas. Es decir, “el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales” (Espino, 1999: 63). Las instituciones pueden generar condiciones que propicien la coordinación de decisiones colectivas. Esto no depende sólo de los objetivos y de su aceptación social, sino de la capacidad que poseen para estimular un comportamiento más cooperativo entre los individuos. Las instituciones proveen las señales para organizar la vida diaria, es decir, sirven como guía para la interacción humana (Espino, 1999: 74-75).

Desde esta perspectiva las *organizaciones* son los “grupos de individuos unidos por un propósito común, para alcanzar sus objetivos”² (North, 1995: 23), “las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como ‘actores colectivos’ (...), por supuesto, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes” (Espino, 1999: 65).

4. La participación, organización y capacitación de los beneficiarios. En especial, de las familias de pequeños productores agropecuarios a través de procesos continuos que conduzcan a grados incrementales de participación en la gestión del desarrollo rural.

Existe cierto consenso en que la participación es “un proceso por el cual las personas, especialmente los individuos en desventaja, influyen sobre las decisiones que los afectan”³ (Brett, 1999: 4). Desde nuestra perspectiva entendemos la participación no como una mera forma declamativa, sino como un proceso paulatino de fortalecimiento de involucramiento en la toma de decisiones. Concordamos con una de las afirmaciones realizadas por Brett según la cual la participación

² En inglés en el original. Traducción de las autoras.

³ En inglés en el original. Traducción de las autoras.

implica un proceso de educación y capacitación en el cual las personas, asociadas y organizadas entre sí y con otros actores, identifican problemas y necesidades, movilizan recursos y asumen responsabilidades para planificar, administrar, controlar y evaluar las acciones individuales y colectivas sobre las cuales ellos deciden. Suponemos también que el punto clave de la participación es compartir el poder, lo cual permite recrear o modificar las relaciones de dependencia (Kliksberg, 2000: 15).

En este sentido, también creemos que es importante la capacitación y la organización permanentes ya que la relación entre participación, organización y capacitación se retroalimenta en la interrelación mutua. Para gestionar procesos de capacitación y para profundizar la participación, se necesita de la organización social representativa de distintos tipos de intereses particulares. Entonces, consideramos la participación, organización y capacitación como partes de una misma unidad, cuyo accio-

nar interrelacionado alimenta los procesos de democratización y conduce a una gestión participativa del desarrollo local.

A partir de este marco interpretativo podemos reconocer la existencia de una dinámica territorial particular en ciertos ámbitos de la provincia de Misiones. Es así, que nos centramos sobre los espacios de participación que estaría construyendo el PSA, juntamente con las distintas organizaciones locales que hemos identificado, para la conformación de las ferias francas en tanto emprendimientos innovativos de comercialización.

3. El Programa Social Agropecuario (PSA) en Misiones

El PSA es un programa de desarrollo rural creado en el ámbito del gobierno nacional (específicamente en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía - SAGPyA-) para ser ejecutado en todas las provincias del país, a excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego⁴. Este programa comenzó a funcionar en

⁴ "La política de desarrollo rural de la SAGPyA está orientada a favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional y, por esta vía, contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales. Los programas que constituyen el instrumento de ejecución de esta política apuntan a la consolidación y expansión económico-productiva del sector, su desarrollo organizativo y una mayor vinculación con organizaciones públicas y privadas, diferenciándose en sus acciones, en función de la heterogeneidad que caracteriza a la pequeña y mediana producción agropecuaria." Dirección de Desarrollo Rural de la SAGPyA, 2002, Buenos Aires.

abril de 1993 y continúa hasta el presente, con financiamiento del gobierno nacional⁵. Su administración se encuentra descentralizada en cada una de las provincias en las cuales se ejecuta. La SAPGPYA, a través de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), es la responsable de la dirección, administración y control financiero, programación y seguimiento y asesoría general del programa. En el nivel provincial la ejecución es responsabilidad de las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial (UTCP).

En términos generales, el programa es una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores familiares de todo el país. Para ello, busca superar las restricciones financieras, productivas y sociales que enfrentan dichos actores y lograr, a través de la organización grupal, una inserción social y económica más equitativa de éstos. Los objetivos del programa son: (i) contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas; (ii) generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión; (iii) promover la participación organizada de los pequeños pro-

ductores en las decisiones de políticas, programas y proyectos en los niveles local, provincial y nacional (PSA, 1998a). Los componentes que desarrolla son: asistencia financiera (bajo forma de créditos no bancarios), asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo.

El perfil de productor que atiende el programa se caracteriza por la escasa disponibilidad de tierra y capital, bajos ingresos, trabajo directo en la explotación sobre la base de la mano de obra familiar, con amplios períodos de desocupación - subocupación combinados con sobreocupación.

La estrategia del programa es favorecer la descentralización de las decisiones mediante la designación de un representante en las distintas provincias, quien cuenta con la colaboración de delegados del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del gobierno provincial, de ONG de desarrollo rural, de las organizaciones de pequeños productores y de los productores beneficiarios, conformando la UTCP. Esta Unidad tiene la misión de coordinar la acción del programa en el ámbito de la provincia, incluyendo entre sus funciones la identificación de las áreas de pequeños productores a atender, el apoyo a la formación de grupos y la elaboración de propuestas productivas,

⁵ Hasta marzo de 2002 se han desembolsado alrededor de \$33 millones desde su comienzo en 1993. En 2005, según Manzanal (2005) los fondos totales nacionales para ese año fueron casi \$10 millones.

la evaluación y aprobación de los proyectos a apoyar y la determinación de las necesidades de capacitación. Las Unidades Técnicas de Coordinación (nacional y provincial) realizan en forma periódica la evaluación de la marcha de los proyectos, su seguimiento y control.

En este sentido, podemos afirmar que el PSA tiene un modelo institucional en el cual su ejecución y operación se encuentran descentralizadas, la gestión es flexible y la presencia y participación de los pequeños productores es activa. Lo primero permite adecuar las decisiones operativas a las realidades local y regional. Lo segundo significa que hay un amplio margen para planificar, modificar e incorporar nuevas acciones, para lo cual es necesario que los actores participantes tengan claros sus roles y objetivos. Por último, la participación activa de sus beneficiarios y representantes de organizaciones del sector permite una gestión transparente.

En Misiones, el programa comenzó en el mes de noviembre de 1993 en un contexto crítico para la situación del pequeño productor familiar. Las principales líneas de trabajo que determinó la UTCP para la provincia fueron: (i) aumentar y diversificar el autoconsumo; (ii) promover y construir una propuesta de desarrollo agroecológico; (iii) articular con organizaciones que trabajan con peque-

ños productores; (iv) favorecer las organizaciones de productores, promoviendo que la mujer rural tenga iguales oportunidades; (v) promover el acceso al mercado local favoreciendo el desarrollo del lugar; (vi) apoyar con créditos, capacitación y asistencia técnica las actividades productivas que los colonos venían haciendo y (vii) abrir nuevas zonas de atención para la pequeña producción en el norte de la provincia.

A continuación profundizamos en aquellas líneas de trabajo que nos permiten aproximarnos a la comprensión de las particularidades institucionales y de las dinámicas territoriales resultantes: la promoción de la participación de los pequeños productores en la gestión del programa, el incentivo a la organización grupal de estos actores, la participación e interacción con organizaciones y finalmente el apoyo al mercado local. Debemos destacar que estas líneas no se trabajan en forma paralela sino que se articulan y refuerzan mutuamente. Enfatizamos en aquellas acciones que han permitido importantes logros en materia de comercialización de la pequeña producción, ya que evidencian la formación de una nueva institucionalidad en la cual la participación de diversos actores ha desempeñado un papel fundamental.

3.1. *Participación y organización de los productores beneficiarios*

Existen mecanismos formales para la *participación* de los productores beneficiarios en la gestión del programa, tanto en el nivel provincial como en el nacional. Los ámbitos en los cuales estos actores pueden opinar y tomar decisiones son la UTCN y la UTCP. En Misiones, al igual que en otras provincias, los pequeños productores participan a través de sus representantes, a quienes ellos mismos eligen en asambleas locales y zonales.

Respecto de la participación nacional (en la UTCN) para la elección de los representantes se realizan en cada región definida por el programa (Centro - Cuyo, Patagonia, NEA y NOA)⁶, encuentros locales, provinciales y regionales, integrando un proceso selectivo que permite la designación de delegados representativos de los productores beneficiarios. En algunas provincias el contexto organizativo en el cual se lleva a cabo esto es aún débil e incipiente. En la UTCN los productores participan teniendo voz para opinar sobre la conducción y los lineamientos generales del programa.

En Misiones, en los niveles local

y provincial los beneficiarios participan en la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos y en la realización de encuentros y asambleas. Esta dinámica ha permitido que la representación de productores en la UTCP se haya ido modificando y adquiriendo creciente legitimidad, a la par de institucionalizarse. Al incrementarse el número de beneficiarios y acciones, la renovación de los representantes ha implicado mayor representatividad. Todo esto les ha permitido tener nuevos conocimientos y habilidades para acceder y conocer el sistema de normas y reglas del programa y otros organismos y forjar las nuevas instituciones basadas sobre la cooperación y solidaridad para la organización conjunta, como beneficiarios del PSA (Nardi, 2002).

La *organización* de los pequeños productores es parte central de la estrategia del programa. Para poder ser beneficiarios, los productores deben estar organizados en grupos de entre seis y ocho familias. Los mismos son definidos por los propios productores y constituyen un ámbito formal básico de encuentro. Sus integrantes pueden aprovecharlo en mayor o menor medida para desarrollar

⁶ La división realizada por el PSA responde a su esquema de trabajo, que organiza el país en 4 regiones: región Centro - Cuyo conformada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis; Patagonia integrada por Chubut, La Pampa, Neuquén y Río Negro; Noreste formada por Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe; y la región del Noroeste constituida por Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

procesos organizativos mayores, como la formación de consorcios, cooperativas, etcétera.

La organización incremental de los productores es considerada por el PSA como un factor fundamental para formar y consolidar, entre otras cuestiones, nuevos canales de comercialización adecuados a la realidad local e institucional. Además el programa sostiene que para que exista una vinculación exitosa con el mercado se necesita de emprendimientos grupales e intergrupales con formas organizativas innovadoras que sepan responder al contexto local - institucional en el cual se generan.

En la provincia de Misiones, el acompañamiento (mediante la capacitación y asistencia técnica) que viene desarrollando el PSA en aspectos socio-organizativos y de gestión comercial asociativa ha logrado una mejor vinculación de los productores con el mercado local, como podremos observar a continuación.

3.2. Las relaciones institucionales del PSA en Misiones

Según un trabajo de monitoreo realizado en 1998 en Misiones, el PSA ha coordinado acciones con la mayoría de las organizaciones que trabajan en el medio rural en esta provincia (PSA, 1999: 20). Schiavoni (2005: 441-442) señala que “recién a partir del Programa

Social Agropecuario, mediante la articulación del Estado con las ONGs y las organizaciones de pequeños productores, se diversifica la oferta de desarrollo rural, promoviendo la organización local, a través de un estilo organizativo. En tanto accionar estatal el programa resulta novedoso, concitando el interés incluso de las asociaciones más combativas”. La autora reconoce, sin embargo, que experiencias de este estilo habían sido previamente llevadas a cabo desde fines de 1970 entre ONGs y el Programa Minifundio del INTA. Pero “la acción del PSA sistematiza las acciones, extendiéndolas a la totalidad de la provincia (más de 6.000 familias beneficiarias)” (ibidem: 442)

Schiavoni sostiene que “al legitimar las estrategias de las ONGs, el PSA crea un espacio de competencia entre diferentes estilos de desarrollo rural en Misiones, actividad dominada hasta ese momento por el accionar convencional del Estado” (...) y “al crear instancias de coordinación inter-institucional y propuestas basadas sobre las prácticas de los agricultores, el PSA intervino activamente en la organización del desarrollo rural en Misiones” (ibidem: 448).

Desde sus inicios, la UTCP ha convocado a aquellas organizaciones que venían trabajando previamente con los pequeños productores en el medio rural. Las mismas reconocieron la importan-

cia del trabajo conjunto y aceptaron formar parte del accionar del programa. Es así que este espacio de coordinación está conformado por representantes del INTA, Ministerio del Agro y la Producción (MAyP), del sector público nacional y provincial respectivamente; del Instituto Nacional de Desarrollo y Promoción Humana (INDES) como Organización No Gubernamental, el Movimiento Agrario Misionero (MAM), en representación de las organizaciones de pequeños productores y por dos representantes de los productores beneficiarios del programa.

En la práctica, otras organizaciones con una experiencia ya consolidada y representantes de beneficiarios han sido incorporados en la UTCP. Si bien esta participación es informal, su trabajo con el programa se ha ido institucionalizando ya que tienen un rol activo en su organización y gestión. Estos actores son la Asociación de Ferias Francas de Misiones (AFFM); el Grupo 'Unión y Progreso' de mujeres de Colonia Paraíso (San Pedro); la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM); la Pastoral Social y dos representantes más de los productores beneficiarios. La UTCP denomina a este espacio de incorporación informal de nuevos actores "Unidad Técnica de Coordinación Provincial Ampliada" (Nardi, 2002).

Más allá de la participación en la

gestión del programa, estas organizaciones se vinculan con él a través del accionar de sus técnicos de campo. Cabe agregar que algunos de los grupos de productores que se habían formado a partir del trabajo desarrollado por estas organizaciones (MAM, INDES, Pastoral Social) han recibido apoyo del PSA (a través de créditos, asistencia técnica y capacitación). Según un informe de la UTPC de Misiones, "el programa no trató de generar espacios propios, sino de acompañar y potenciar las iniciativas, acciones y espacios impulsados por otros, (...) esta estrategia resulta muy eficaz en un programa del Estado, de modo que no se genere una dependencia respecto de su asistencia, sino que, por lo contrario, el Estado cumpla simplemente su rol de promoción y fomento de actividades cuyas características deben ir definiendo los propios beneficiarios" (PSA, 1999: 20).

Cada organización (ya sea gubernamental, no gubernamental o gremial) tiene un área de influencia directa dentro de la provincia. Así por ejemplo:

- El INDES es una ONG con muchos años de experiencia en la provincia, con un accionar continuo desde principios de 1980 en el municipio de San Pedro, Bernardo de Irigoyen y a partir de 2001 en Santa Ana (departamento de Candelaria) y San Ignacio. Esto hace que sea una organi-

zación representativa en el campo del desarrollo rural.

- El INTA a través de su programa de extensión para pequeños productores 'Minifundio' tiene algunos grupos de trabajo en la provincia, en los departamentos de San Vicente, San Javier, Bernardo de Irigoyen y Leandro N. Alem. Además el Instituto ejecuta el programa 'Pro Huerta', cuyo ámbito de acción es toda la provincia, trabajando en el nivel municipal con población periurbana y rural. Con la ejecución del Programa de Fortalecimiento para Productores Familiares (PROFAM) en el marco del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) nuevas áreas se han ido incorporando o reincorporando a partir de 2004.
- El MAM es un gremio cuyo accionar con los pequeños productores se remonta a 1970 con las Ligas Agrarias, actualmente con una fuerte presencia en los departamentos del centro de la provincia (Oberá, Cainguás y el municipio de El Soberbio).
- La Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú tiene gran influencia en los departamentos de Eldorado, Montecarlo, San Pedro y Guaraní, en la zona norte de Misiones.
- El MAMyP tiene injerencia en todo el territorio misionero,

pero con una mayor presencia en los municipios localizados en el centro y sur.

Al sumarse nuevas zonas de intervención, se fueron incorporando al trabajo conjunto de campo otras organizaciones como la Iglesia Evangélica del Río de la Plata, las Escuelas Familiares Agrotécnicas (EFA), las Municipalidades y la Fundación Vida Silvestre, entre otras. Su accionar en el medio rural es más localizado que el de las organizaciones comentadas anteriormente.

Esta breve referencia a las relaciones y articulaciones organizacionales e institucionales que se llevan a cabo en el seno del PSA, nos permite aproximarnos a los principales actores participantes en la gestión de las ferias francas que se han ido creando en las diferentes zonas de Misiones. Este proceso se va dando en un contexto particular de intervención en desarrollo rural.

4. La dinámica territorial y sus evidencias

En respuesta a la crisis de precios y producción de los cultivos tradicionales de la provincia (yerba mate, té, tabaco y tung) algunos de los productores familiares de Misiones se organizaron para buscar alternativas a esta situación. De este modo, comenzaron a participar en los programas y proyectos (públicos y priva-

dos) que se estaban empezando a desarrollar en el ámbito rural.

La interacción y articulación continuada de las organizaciones mencionadas anteriormente y de los propios productores permitió la concreción de un proyecto de comercialización local. La cooperación de los distintos actores se visualizó en la práctica como una mayor posibilidad de éxito ante la situación crítica, aprovechando las oportunidades y beneficios definidos por el marco institucional existente y creado por las ferias francas.

Las ferias francas son espacios de comercialización directa del pequeño productor. Cada una está integrada por puestos móviles que se disponen en espacios públicos para la venta de productos de granja y huerta. Las mismas cuentan con un permiso municipal que dispone los días y horarios de funcionamiento. Los feriantes venden su producción con una exención impositiva, razón por la cual se denominan "ferias francas" (Nardi y Pereira, 2005).

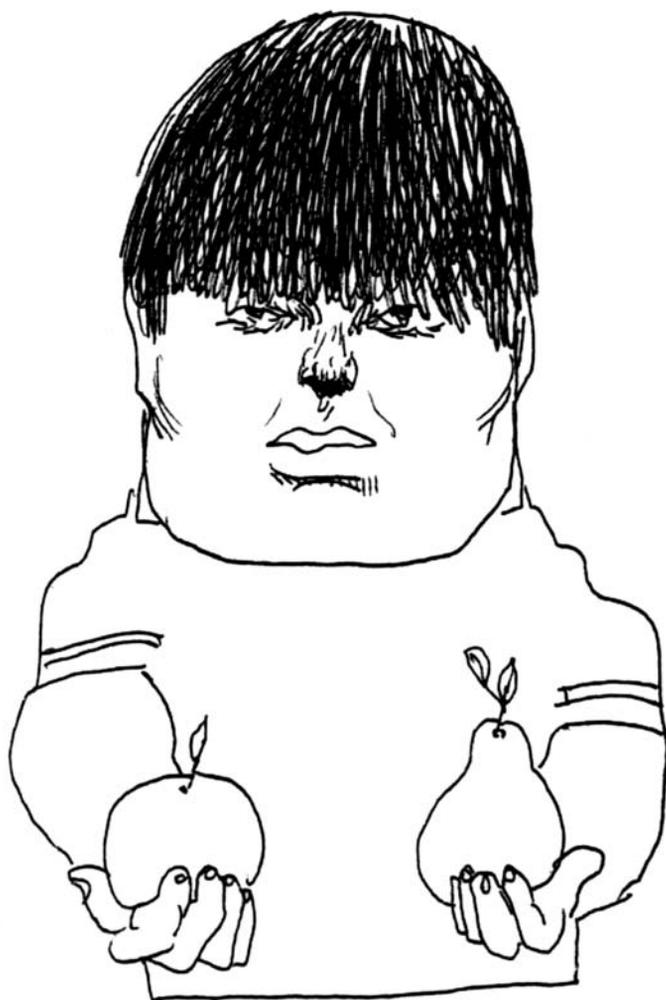
Entendemos estas ferias como organizaciones que persiguen un objetivo común de acuerdo con las instituciones existentes. Las mismas se constituyen como una forma alternativa de inserción del productor que le posibilita una salida económica al intensificar la

producción de consumo familiar y lograr un excedente que llevan semanalmente a la feria local⁷. Esta inserción en el mercado les ha permitido perfeccionar los aspectos productivos y de comercialización (en cuanto a la cantidad, calidad, envasado, presentación, continuidad del abastecimiento, etc.), contribuyendo también a la alimentación familiar.

Cada feria misionera se rige por lo general por tres conjuntos de normas: una que establece la estructura, organización y funciones dentro de la misma (Estatuto de la Asociación de Feriantes); otra que define su relación con otras organizaciones públicas y privadas y con el resto de la sociedad (Reglamento de Funcionamiento Interno); y la tercera que organiza a todas las ferias de la provincia en su relación entre sí y con la comunidad (Estatuto de la Asociación de Ferias Francas de la provincia de Misiones).

En el Reglamento se enuncian las pautas que definen las relaciones de la feria con la comunidad, estableciéndose qué días funcionará, qué se puede comercializar allí, bajo qué normas de calidad, cómo se otorga la habilitación de los puestos, cómo deben ser los mismos, etc. Con la aplicación de este cuerpo normativo se establecen los controles externos que promueven un funcionamiento

7 Esto se realiza en el marco de una diversificación productiva ya que los productores no abandonan los cultivos tradicionales (yerba, té, tabaco).



ordenado de la feria, que en la mayoría de los casos están a cargo de la Municipalidad. Por su parte el Estatuto de la Asociación de Feriantes permite la creación de una Asociación Civil y establece todo aquello que hace a la organización y funcionamiento interno de la feria. Allí se define con claridad quiénes pueden ser feriantes, cuáles son sus derechos y sus obligaciones, quiénes pueden ser las autoridades de la Asociación, cómo se eligen, cuánto tiempo pueden estar en sus cargos, cuáles son las sanciones al incumplimiento de alguno de los artículos de este estatuto, tanto para los feriantes como para las autoridades, etc. En definitiva, se establece la división de tareas, los derechos y las obligaciones de los integrantes, los canales de participación y control, las sanciones y su forma de aplicación. Se enuncian y desarrollan aquellos límites que, llevados a la práctica concreta, garantizan un funcionamiento democrático y transparente de la Asociación. Es decir, que se establecen las bases para la igualdad entre los socios (Pereira, 2006).

La Asociación provincial está conformada por la mayoría de las ferias francas misioneras. Está regulada por el Estatuto que establece las pautas de funcionamiento interno y las normas de vinculación entre las diferentes ferias y entre éstas y la comunidad, determinando las bases para la continuidad del funcionamiento demo-

crático y la representación y reconocimiento social en el nivel provincial e incluso el nacional.

Las instituciones (por ejemplo el reglamento que dictan o las normas tácitas relacionadas con la convivencia) que poseen las ferias de Misiones han promovido un comportamiento cooperativo. En este sentido podemos afirmar que las instituciones existentes y las formadas a partir de las ferias permitieron la coordinación de decisiones colectivas y promovieron un comportamiento más solidario entre los individuos. Además, han desempeñado un papel crucial en la dinámica y desarrollo de las ferias francas permitiendo explicar el éxito o el crecimiento de este espacio de comercialización de la pequeña producción agropecuaria en la provincia de Misiones.

En síntesis, las ferias francas se han gestado en un marco institucional que ha contribuido a su buen desempeño económico. Han logrado replicar el modelo de convivencia, cooperación, solidaridad, participación democrática, organización y capacitación continua en el cual se han conformado.

Las ferias, como un emprendimiento innovativo de comercialización, han permitido crear ventajas competitivas dinámicas para que una parte importante de este sector de la producción primaria pudiera organizarse y vincularse de un modo diferente con el mercado y las organizaciones locales.

Por medio de una producción frutihortícola y de granja, con pautas ecológicas, orientada directamente del productor al consumidor, a precios más bajos, los feriantes han logrado una diversificación de su producción basada sobre sus tradiciones y, al mismo tiempo, una diferenciación de la misma. Esta diferenciación les ha permitido crear un ámbito propicio para competir con los comercios locales. Así, comenzaron a desarrollar una forma de producción y una diferente relación con el resto de la sociedad. Creemos que todo este proceso contribuyó a aumentar la capacidad innovativa de los mismos feriantes.

Además, las ferias han logrado una mejora en el nivel de vida de quienes participan en ellas, han significado un aumento de los ingresos y la ocupación de la mano de obra familiar. Todo lo cual ha desembocado en un aporte muy positivo para la economía local. Los recursos económicos que obtienen con la venta de sus productos de huerta, granja y alimentos elaborados vuelven al ámbito local en la compra de todo lo que no pueden producir ellos mismos (PSA, 1999; Carballo González, 2000; Cametti, s/f).

En este sentido, es preciso destacar la importancia otorgada a las ferias por parte de los productores participantes, aun en la actualidad. Si bien ha habido una mejora en los precios de los cultivos tradicionales de la provincia, a partir de 2002 luego del régimen de

convertibilidad y con la creación del INYM (Instituto Nacional de la Yerba Mate), las ferias francas no han dejado de funcionar, sino por lo contrario, la participación de los feriantes y los consumidores se ha ido incrementando y fortaleciendo.

La primera feria franca de Misiones se inauguró en agosto de 1995 en la localidad de Oberá. Esta feria es una de las más grandes de la provincia, luego de la de Villa Cabello en Posadas, ya que está constituida por alrededor de 80 feriantes, que se dan cita dos veces por semana en dos puntos diferentes de la ciudad para ofrecer sus productos.

A partir de esta experiencia positiva, se organizaron en todo el territorio misionero hasta el año 2005, más de cuarenta ferias (**mapa N° 1**). En cada localidad contaron con el apoyo de las organizaciones allí existentes: como ejemplo, en la feria de San Vicente la capacitación y el asesoramiento estuvo a cargo del INTA, del PROHUERTA y del PSA; en la de San Pedro colaboraron técnicos de la Pastoral Social, del INDES, del PSA y acompañaron las mujeres del grupo Unión y Progreso de Colonia Paraíso; en la feria de Alem la municipalidad ha jugado un papel fundamental desde su origen. Como hemos mencionado en párrafos anteriores, en su mayoría estas organizaciones participan activamente en un ámbito institucional ya consolidado como la UTCP y llevan

Mapa Nº 1. Provincia de Misiones. Localización de las ferias francas.
Año 2005



Fuente: Elaboración propia

adelante diferentes estrategias de promoción de desarrollo de la pequeña producción familiar de la provincia.

Todos estos logros, promovidos y llevados adelante por los propios actores, se hicieron escuchar en instancias de gobierno local y provincial. En el año 2000, el gobierno de la provincia decidió

crear una nueva dirección dentro del Ministerio del Agro, denominada 'Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas'.

5. A modo de conclusión

Como vemos, el caso de las ferias francas en Misiones es una

experiencia que aporta señales e indicadores interesantes y necesarios en un análisis institucional y territorial. Se trata de ámbitos locales donde existen formas de gestión que priorizan la promoción de la participación, organización y capacitación de los actores locales y beneficiarios de las políticas públicas y privadas de desarrollo. Todo esto parece haber derivado, al mismo tiempo, en la generación de una dinámica territorial particular que favorece y potencia nuevas acciones para un desarrollo local participativo.

Nuestro análisis en torno del PSA en Misiones, en tanto política pública de apoyo al sector pequeño productor, nos permite concluir que la integración en la UTCP de los representantes de sus beneficiarios, de las organizaciones de productores, del gobierno provincial, de los organismos públicos y privados vinculados con el desarrollo rural en la provincia; y la responsabilidad que asumen en conjunto al gestionar el trabajo del programa, es una muestra de una institucionalidad participativa y democrática. Este espacio de participación ha permitido un ámbito institucional propicio para la creación de nuevas reglas y normas

de convivencia, cooperación, solidaridad, organización y aprendizaje.

En este proceso de creación de estrategias interinstitucionales de desarrollo rural es de destacar el rol del sector público a través de la ejecución de políticas (programas de desarrollo rural) diferenciales con recursos e instrumentos dirigidos no sólo a la atención de la población más vulnerable sino también a la construcción de ámbitos locales de participación. En Misiones la convergencia de este sector con distintas organizaciones locales y provinciales, relacionadas directa o indirectamente con la problemática del pequeño productor agropecuario, ha permitido la creación conjunta de estrategias alternativas, como las ferias francas. En esas estrategias el PSA, entre otros programas, ha desempeñado un papel preponderante, propiciando la conformación de una dinámica territorial en continua evolución que al mismo tiempo genera espacios de desarrollo rural en ámbitos locales definidos particular y fundamentalmente por la promoción permanente y ampliada de la participación.

Bibliografía

- Boscherini, F. y Poma, L. (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Brett, E.A. (1999) "Participation and Accountability in Development Management", mimeo, Development Studies Institute, London School of Economics. Londres.

- Cametti, R. (s/f) "Estudio del impacto de las ferias francas en la provincia de Misiones", mimeo, Programa Social Agropecuario - SAGPyA, Eldorado, Misiones, Argentina.
- Caravaca I. y González, G. (2001) "La innovación en los sistemas productivos locales de Andalucía", trabajo presentado en el *IV Seminario de la Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio*, Rosario, Argentina.
- Carballo González, C. (2000) "Las ferias francas de Misiones. Actores y desafíos de un proceso de desarrollo local", Documento de Trabajo N° 9, Centro de Estudios y Promoción Agraria (CEPA), Buenos Aires.
- Espino Ayala, J. (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Gilly J. y Torre, A. (2000) "Proximidad y dinámicas territoriales", en Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Kliksberg, B. (2000) "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Kliksberg, B., Tomassini, L. (comp) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID - Fundación F. Herrera - Universidad de Maryland - FCE-, Buenos Aires.
- Manzanal, M. (con la colaboración de María Andrea Nardi) (2005) "Modelos de Intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural en Argentina a partir de 1995". Informe final de Consultoría preparado en el marco de la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para la Argentina. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2005, Buenos Aires. Publicado en <http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=477>
- Manzanal, M. (2002) "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina", en *Economía, Sociedad y Territorio* N° 13, El Colegio Mexiquense, México.
- Manzanal, M. (2001), *Problemática Institucional y Desarrollo Rural: el caso de las provincias de Salta y Misiones*. Proyecto de investigación, ANPCyT - FONCyT, Buenos Aires.
- Nardi, M. A. (2002) "Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones", mimeo. Tesis de licenciatura, Departamento de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.
- Nardi, M. A. y Pereira, S. (2005) "Proximidad territorial para el desarrollo local-rural: iniciativas en el noreste argentino", en *Anales del 10º Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Universidad de San

- Pablo, San Pablo, Brasil. 20 al 25 de marzo de 2005.
- North, D. (1995) "The new institutional economics and third world development", en J. Harris and others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
- Pereira, S. G. (2006) "La feria franca de Oberá. Una organización de productores familiares, sus instituciones y su proximidad territorial", Tesis de Maestría en Sistemas de Producción Agrícola para Areas de Subsistencias, UBA.
- Poma, L. (2000) "La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- PSA (1998 a) *El Programa Social Agropecuario: cinco años de política social con pequeños productores minifundistas*. Programa Social Agropecuario - SAGPyA, Buenos Aires.
- PSA (1998 b) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones* N° 13. Programa Social Agropecuario - SAGPyA, Eldorado, Misiones, Argentina.
- PSA (1999) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones*. N° 14. Programa Social Agropecuario -SAGPyA, Eldorado, Misiones, Argentina.
- Schiavoni, G. (2005) "El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)", en *Desarrollo Económico*, vol. 45, N° 179, IDES, Buenos Aires.
- Yoguel G. y Boscherini, F. (2001) "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial", en *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 161, IDES, Buenos Aires.

En resumidas cuentas*

45 días de noticias

1 1/15.2.2007

Evolución del signo monetario argentino con referencia al peso (\$)

hasta	31/12/1969	peso moneda nacional	m\$n	10.000.000.000.000
hasta	31/05/1983	peso Ley 18.188	\$ley	100.000.000.000
hasta	14/06/1985	austral	A	10.000
desde	01/01/1992	peso	\$	1

Definición del Gran Buenos Aires utilizada por el INDEC

Gran Buenos Aires=Ciudad de Buenos Aires + Partidos del Gran Buenos Aires.

Partidos del Gran Buenos Aires: comprende los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Anuario Estadístico de la República Argentina 2006 (INDEC)

* La elaboración de esta síntesis está bajo la responsabilidad de la dirección de la revista y no se somete a dictamen del referato de **Realidad Económica**.

Esta sección de Realidad Económica pretende reflejar hechos y comentarios de significativa trascendencia producidos en los 45 días que abarca la periodicidad de la revista. Es nuestra intención que se convierta en una especie de "ayuda memoria" para sus destinatarios. Como toda selección, corre el riesgo de caer en arbitrariedades que procuraremos acotar, con la colaboración y sugerencias de nuestros amigos lectores.

☛ OPINIONES

☛ **IMMANUEL WALLERSTEIN:**
FORO SOCIAL MUNDIAL

*"El Foro Social Mundial (FSM) se reunió en Nairobi, Kenia, entre el 20 y el 25 de enero. La organización, fundada como contrapeso de Davos, ha madurado y evolucionado más de lo que se percatan inclusive sus participantes. Desde el principio, el FSM ha sido espacio de encuentro de un amplio espectro de organizaciones y movimientos de todo el mundo que se definieron a sí mismos como opositores de la globalización neoliberal y del imperialismo en todas sus formas. Su lema es 'Otro mundo es posible' y su estructura la de un espacio abierto sin funcionarios, voceros o resolutivos. El FSM ha estado en contra de la globalización neoliberal y el término 'altermundistas' se acuñó para definir la postura de sus proponentes: otra clase de estructura global. En las primeras varias reuniones del FSM, que empezaron en 2001, el énfasis fue defensivo. Los participantes, cada vez más numerosos, denunciaron los efectos del Consenso de Washington, los esfuerzos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) por legislar el neoliberalismo, las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre las zonas periféricas para privatizarlo todo y abrir fronteras al libre flujo de capital y la agresiva postura de Estados Unidos en Irak y en todas partes. En esta sexta reunión mundial, este lenguaje defensivo se redujo mucho: simplemente todo el mundo lo dio por hecho. Y estos días Estados Unidos parece menos formidable, la OMC trabada y básicamente impotente, el FMI casi olvidado. El *New York Times*, al informar sobre la

reunión en Davos este año, se refirió al reconocimiento de que hay un 'viraje en la ecuación de poder' en el mundo, de que 'en realidad ya nadie tiene el control' y que se han sacudido 'los mismos fundamentos del sistema multilateral', lo que 'deja al mundo falto de liderazgos en un momento en que es cada vez más vulnerable a los impactos catastróficos'. En esta caótica situación, el FSM representa una alternativa real y crea gradualmente un entramado de redes cuya influencia política emergerá en los próximos 5 ó 10 años. Los participantes del FSM han debatido por largo tiempo si deben continuar siendo un foro abierto o deben comprometerse a acciones políticas estructuradas y planeadas. En silencio, casi subrepticamente, quedó claro en Nairobi que el punto no estaba más en debate. Los participantes harían ambas cosas: mantener el FSM como un espacio abierto, incluyente, para todos aquellos que desean transformar el sistema-mundo existente y, al mismo tiempo, permitir y alentar a quienes quieren organizar acciones políticas específicas y organizarse para ello en las reuniones del FSM. La idea clave es la creación de redes, para cuya construcción el FSM está singularmente equipado en escala global. Existe ahora una red de feministas muy efectiva. Por primera vez, en Nairobi, se instituyó una red de luchas laborales (que definió el concepto de 'trabajador' de manera muy amplia). Ahora existe una red en curso de intelectuales activistas. Se reforzó la red de movimientos rurales/campesinos. Germina también una red de quienes defienden las sexualidades alternativas (que permitió que los movimientos de gays y lesbianas afirmaran en Kenia su presencia pública, algo que antes había sido difícil). Hay una red contra la guerra

(preocupada en lo inmediato con Irak y Medio Oriente en lo general). Hay también redes funcionales en ámbitos específicos de lucha: por el derecho al agua, contra el VIH/sida y por los derechos humanos. El FSM también genera manifiestos: el documento conocido como Llamamiento de Bamako, que expone toda una campaña contra el capitalismo; un manifiesto feminista, que cuenta ahora con un segundo borrador que continúa evolucionando; un manifiesto laboral que acaba de nacer. No hay duda de que habrá otros manifiestos mientras continúe el FSM. El cuarto día de la reunión se dedicó esencialmente a las reuniones de estas redes, y cada una de ellas decidía qué tipos de acciones conjuntas podrían emprender, en nombre propio, pero dentro del paraguas del FSM. Finalmente, se prestó atención a lo que significa hablar de 'otro mundo'. Hubo discusiones y debates de mucha seriedad acerca de lo que queremos significar con el término democracia, quién es trabajador, qué es la sociedad civil, cuál es el papel de los partidos políticos en la construcción futura del mundo. Estas discusiones definen los objetivos, y las redes son una buena parte de los medios por los cuales podrán realizarse estos objetivos. Las discusiones, los manifiestos y las redes constituyen la postura de ofensiva. Esto no significa que el FSM no tenga problemas internos. Sigue siendo real la tensión entre las organizaciones no gubernamentales más grandes (cuyas sedes y fuerza están en el Norte y que respaldan al FSM pero se presentan en Davos) y los movimientos sociales más militantes (particularmente fuertes en el Sur, pero no únicamente). Se reúnen en un espacio abierto, pero las organizaciones más militantes controlan las redes. El FSM

semeja a veces una tortuga lenta y pesada. Pero en la fábula de Esopo, la veloz y fulgurante liebre de Davos perdió la carrera." (**Cientista social estadounidense**; *Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 6-02)

✍ **MANUEL SALGADO TAMAYO:**
GUADALUPE LARRIVA
GONZÁLEZ

*"A las 20:19 horas del miércoles 24 de enero, en un choque entre dos helicópteros del Ejército, dos kilómetros antes de la Base de Manta, encuentran la muerte la ministra de Defensa socialista Guadalupe Larriva, su hija Claudia Avila de 17 años y los oficiales Marco Gortaire Padovani, Hugo Acosta Rubio, Byron Zurita Basantes y Richard Jurado Gallardo. (...) De la gestión de Guadalupe se podría decir, poéticamente, pasó por el Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador como una lanza de cien fuegos encendida. Fueron apenas nueve días, del 15 al 24 de enero del 2007, los que tuvo esta compañera valerosa y brillante para gestar su parábola luminosa destinada a señalar que las mujeres pueden y deben ocupar, por mérito propio, las mismas trincheras de arcilla fecunda y de ideas en la defensa de la soberanía y la integridad de la Patria. Su objetivo estratégico en el Ministerio de Defensa lo explicó con claridad meridiana: 'Lo indispensable y urgente en este momento es recuperar la institucionalidad del país y como parte de ello las Fuerzas Armadas, encargadas de precautelar la seguridad y la paz. Considero importantísimo desarrollar un Plan de Defensa Nacional que permita que la institución proteja la soberanía, cifrada en el territorio, pero también en el ser humano, agregando: el papel de las fuerzas arma-

das va a ser decisivo en la reactivación económica y social'. Guadalupe Larriva González era y seguirá siendo la Presidente Nacional del Partido Socialista – Frente Amplio, fuerza pionera de la izquierda fundada en 1926, que aceptó el enorme reto, que le había planteado el Presidente, Rafael Correa Delgado, de ser la primera mujer que, en la historia de la República, desempeñara el Ministerio de Defensa Nacional, designación que fue saludada con entusiasmo no sólo por las mujeres sino también por la inmensa mayoría del pueblo de nuestra Patria. (...) Pocos, muy pocos ecuatorianos y ecuatorianas deben haber conocido como ella hasta los mínimos detalles de la Geografía Patria y Americana: desde 1981 hasta el año 2003, en que fue electa Diputada por la Provincia del Azuay, desempeñó las cátedras de Geografía Física, Rural, Política, Ecogeografía, Ecología Humana, Realidad Latinoamericana y Ecuatoriana, Geografía de América y Angloamérica y Localización Industrial. Pocos, muy pocos compatriotas, mujeres y hombres, deben compartir su dominio profundo de la historia en la que se movía como una gaviota ligera sobre la inmensidad y complejidad de su horizonte. (...) Guadalupe Larriva González era, sobre todo, una mujer de ideas profundas, una mujer en cuya mente se agitaban los ideales más nobles de la humanidad: la justicia, el progreso, la libertad, la independencia, el derecho de los pueblos a la autodeterminación, la integración latinoamericana, para cumplir los sueños de Bolívar, Martí y el Ché Guevara, la globalización basada sobre la solidaridad y el amor. A esos grandes ideales y principios había consagrado su vida, por esos grandes ideales y principios su muerte no es

verdad y por ello Guadalupe Larriva González vivirá como un símbolo perenne del poder del amor y la vida sobre la muerte y el odio. Infinitas gracias a las voces y manos que, en esta hora tétrica, nos alientan a seguir adelante desde diversos puntos de la geografía Patria y Universal. Guadalupe Larriva vivirá por siempre en el corazón de los que luchan por una Patria Nueva, por la integración latinoamericana y por la globalización de la solidaridad y el amor.” (**Secretario de Relaciones Inter-nacionales del Partido Socialista Ecuatoriano**; Red Voltaire, 2-02)

✦ JUAN CARLOS AMIGO: VALOR Y PRECIO

* “La vigilancia, el control o los acuerdos de precios siempre tuvieron ‘mala prensa’ entre los habitantes de la cima de la pirámide del *establishment* y sus voceros. Para respaldar sus opiniones se remiten al ‘fracaso’ de las políticas regulatorias en la historia económica argentina. Por supuesto hablan de los intentos fallidos de la intervención estatal, pero nunca de sus propios éxitos como fijadores de precios e impulsores de la eliminación de entes como las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos, entre muchos otros. Acerca de los riesgos que corren quienes se atreven a ‘meter mano’ en el análisis de los costos de las superempresas, supo bastante el extinto ministro de Economía José Ber Gelbard, quien pretendió que sus funcionarios pusieran en práctica una matriz de control por cada uno de los productos fabricados para tener una base firme de fijación de precios. Los gigantes arremetieron contra Gelbard y la entonces todavía existente ‘burguesía nacional’. Fue la crónica de un fracaso

anunciado. (...) En su obra *Las inflaciones en nuestra época*, el maestro del Derecho y recordado presidente del IADE Arturo E. Sampay, formuló algunas reflexiones sobre la naturaleza del valor y de su consecuencia, el precio. No es la 'sabia mano invisible del mercado' la que establece en última instancia los precios, sino el núcleo objetivo de éstos, el valor determinado por el tiempo de trabajo humano contenido en los productos mercantiles. En un mercado libre los precios oscilan alrededor de ese núcleo, pero el mercado contemporáneo no es libre sino que en él tienen decisiva influencia los monopolios y oligopolios que tienden a fijar los precios por encima del valor. Valiosos estudios recientes sobre las rentas agraria y petrolera y las ganancias extraordinarias en la Argentina, así como sobre la cadena agroalimentaria de la carne vacuna publicados en *Realidad Económica*, a los que se suma el proyecto de Plan Ganadero Nacional elaborado por la Federación Agraria Argentina, ratifican -por si fuera necesario- esas afirmaciones. La enorme concentración y extranjerización de la economía argentina permite a las empresas monopólicas y oligopólicas manejar a su arbitrio los precios, tanto de sus productos como de los salarios, estos últimos presentados habitualmente como disparadores de la temida -y agitada- inflación. Un análisis somero de la distribución del ingreso en el último medio siglo desmiente -por simple lectura- esa última recurrente afirmación." **(Director de la revista Realidad Económica;** la nota completa, publicada en *Revista Acción* N° 969 - Buenos Aires, Argentina, puede consultarse en el portal del IADE, <http://www.iade.org>)

☞ POLÍTICA

☞ PAPELERAS

* "El tono monocorde con que la presidenta del tribunal, la baronesa británica Rosalyn Higgins, leyó las 14 páginas de la resolución y la estructura propia del fallo hicieron que la expectativa se mantuviera durante casi todos los 40 minutos que duró la audiencia. Como en las buenas películas de suspenso, el desenlace se produjo en forma abrupta y con la contundencia de un *cross* a la mandíbula. Por 14 votos contra 1, la Corte Internacional de Justicia rechazó ayer el pedido que había presentado el Uruguay para que la Argentina pusiera fin a los cortes de rutas fronterizas que vecinos de Entre Ríos mantienen en protesta por la instalación de una fábrica de celulosa en Fray Bentos, frente a las costas de Gualeguaychú. En un fallo de perfil técnico, en el que no se analizó la legalidad de los piquetes, el tribunal sostuvo que no estaba convencido de que los cortes de rutas estuvieran causando un perjuicio irreparable para los derechos que el Uruguay reclamaba en este caso, esto es, la instalación de la papelera. Un argumento equivalente había usado la Corte en julio, cuando rechazó el pedido argentino para que se dictara una medida cautelar que detuviera la construcción de las plantas. Entonces, la votación también había sido de 14 a 1." (*La Nación*-Buenos Aires, Argentina, 24-01)

* "Los asambleístas de Gualeguaychú, Colón y Concordia concretaron una medida que muchos calificaron de histórica. Ayer, desde las 16, bloquearon los tres pasos fronterizos al Uruguay. La protesta, que se llevó a cabo en pleno recambio turístico, buscó ratificar su pretensión de que

se realice la pastera que Botnia construye en Fray Bentos. En Gualaguaychú, el corte ininterrumpido de la ruta internacional 136 cumplió este lunes su décima semana, en Colón pasó a ser total y en Concordia se extendió hasta las 22. En la Capital del Citrus se realizó una importante caravana hacia el puente que va hacia la localidad uruguaya de Salto, que fue convocada por el Movimiento Territorial de Liberación que conduce el dirigente Ramón Cabrera; quien manifestó que, para él, 'Gualaguaychú nos está dando una enseñanza a todos los entrerrianos.' (*El Diario* –Paraná, Argentina, 1-02)

* "La nueva jornada en torno de la problemática pastera, signada por la intemperancia, registró en la capital uruguaya un episodio que la diplomacia argentina catalogó como 'lamentable' y 'deplorable'. Los assembleístas llegaron a Montevideo para manifestar en la Plaza de la Independencia pero resultaron agredidos verbalmente y de hecho, al punto de que debieron ser retirados del lugar por la policía. El embajador argentino en el Uruguay, Hernán Patiño Mayer, expresó su disgusto por el episodio, tras haber extremado los recaudos diplomáticos incluyendo un contacto con el Ministerio del Interior local. Horas antes, los assembleístas de Colón se vieron obligados a despejar la ruta binacional 135, debido a que un grupo de comerciantes actuó por la fuerza, levantó y quemó las improvisadas barricadas, según el relato de los afectados. La coordinadora de la Asamblea Popular Ambiental Ruta 135, Silvia Echevarría, contó que la agresión se inició con la llegada de un auto 'con patente uruguaya'. En Montevideo, los assembleístas pensaban distribuir volantes con leyendas contrarias a la instalación de la paste-

ra Botnia en Fray Bentos, pero los estaban esperando en principio una veintena de uruguayos al pie del monumento al prócer José Artigas. 'Piqueteros cerdos, fuera de Uruguay', 'Uruguay país libre, mejor limpien el Riachuelo' y 'No nos dejaremos pisotear por un grupo de ratas piqueteras', decían las consignas de sus pancartas." (*Diario Jornada* –Mendoza, Argentina, 5-02)

✍ SANCIÓN A MILITAR CRÍTICO

* "El capitán de navío de la Armada Bernardo Schweizer fue sancionado en las últimas horas con 90 días de arresto y el pase a disponibilidad por 'agraviar' al presidente Néstor Kirchner en un correo electrónico que envió a militares uruguayos, entre otras personas, informó ayer una fuente del Ministerio de Defensa. Schweizer, que servía en la misión de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Haití (Minustha), ya había sido sancionado con 60 días de arresto por la Armada después de un sumario en el que admitió como propio un correo electrónico con un texto de su autoría en el que aludía de modo 'agraviante' al presidente Kirchner, relató la fuente, muy próxima a la ministra de Defensa, Nilda Garré. (...) El oficial de la Infantería de Marina, veterano de la Guerra de Malvinas de 1982, fue convocado por la fuerza a la que pertenece y reconoció en el contexto de un sumario ser el autor del texto, por lo que recibió 60 días de arresto, la máxima medida disciplinaria que puede aplicar la Armada. Al informar de esas actuaciones a la ministra de Defensa, la Armada recomendó que la cartera castrense le aplicara una sanción todavía más severa por tratarse de una falta grave cometida por

un oficial superior, el de mayor antigüedad entre los marinos que integran la fuerza militar conjunta de la Argentina en Haití. La ministra Garré dispuso entonces extender el arresto de Schweizer a 90 días y pasarlo a disponibilidad, a un paso de quedar fuera de la actividad.” (*La Nación*-Buenos Aires, Argentina, 27-01)

ERMAN GONZÁLEZ

* “El ex polifuncionario del gobierno de Carlos Menem en la década de los '90 Antonio Erman González falleció ayer a los 71 años, según confirmó su abogado Carlos Froment. En tanto, su secretaria, Liliana Esquilo González, acotó que el deceso se produjo alrededor de las 13, en su propio domicilio porteño a causa de un ataque cardíaco. González había estado internado en terapia intensiva en 2003, a raíz de un accidente cerebrovascular que le inmovilizó parte del cuerpo. El ex funcionario llegó a Buenos Aires desde La Rioja en 1989 con el inicio del gobierno menemista y se convirtió en uno de los hombres más poderosos de la década de los '90. Contador riojano, fue ministro de Salud y Acción Social, de Economía, de Trabajo y Seguridad Social y Defensa. Además, se desempeñó como diputado nacional. Su vida cambió una vez que abandonó el poder: se vio obligado a enfrentar una serie de procesos judiciales y además, estuvo detenido durante siete meses en 2001 en la causa por el contrabando de armas a Croacia, aunque luego le dictaron la excarcelación. De ese modo, pasó a ser el primer ministro desde la restauración democrática, en 1983, en ir preso.” (*Diario Hoy* -La Plata, Argentina, 3-02)

CONVENCIÓN CONTRA LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS

* “Con la notoria ausencia de la primera potencia mundial, los Estados Unidos, un grupo de 59 países puso bajo el ojo de la ley internacional sobre uno de los crímenes más impunes de las últimas décadas: la desaparición de individuos. La senadora Cristina Fernández de Kirchner abrió la ceremonia en que se procedió a la firma de la Convención contra la desaparición forzada de personas con un breve y vehemente alegato contra la impunidad y en el cual mencionó la desaparición del testigo Julio Jorge López. (...) La Argentina, junto con Francia, fue uno de los impulsores de la iniciativa que pena la desaparición forzada.” (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 7-02)

INCÓMODA VISITA

* “Considerado el ideólogo de las torturas a los prisioneros en Guantánamo y Abu Ghraib, el secretario de Justicia de los Estados Unidos, Alberto Gonzales -algo así como el *alter ego* judicial de George Bush-, estuvo ayer en Buenos Aires para entrevistarse con funcionarios y entidades judías. De la AMIA y la DAIA recibió un pedido para que la Casa Blanca interceda ante Interpol, de manera de acelerar la captura de los ex funcionarios iraníes reclamados por la Justicia por el atentado a la mutual judía. El ministro de Justicia, Alberto Iribarne, le trasladó una inquietud por la que, si Gonzales hace honor a sus antecedentes, no debería alentar muchas esperanzas: le solicitó que se conmute la ejecución del argentino Víctor Hugo Saldaño, quien apeló su condena a muerte en Texas. Por consejo de la Cancillería, y un día después de que la Argentina firmara

la Convención contra la Desaparición de Personas, Gonzales —el inventor de la figura del ‘combatiente enemigo’, para quien no corren las disposiciones de la Convención de Ginebra— no pisó la Casa Rosada.” (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 8-02)

☛ RECLAMO ABORIGEN EN CHACO

* “Integrantes de comunidades indígenas del Chaco reiniciaron ayer los cortes de ruta, en protesta contra el incumplimiento de un acta-acuerdo firmado con el gobierno provincial en agosto pasado. El corte de rutas que se inició anteayer se retomó ayer porque el Gobierno ‘no cumplió con la entrega de tierras a las comunidades mocoví, toba y wichi, y tampoco con la construcción de viviendas’, dijo Egidio García, del Instituto del Aborigen Chaqueño (Idach). Además, reclaman ‘titularizar a maestros bilingües y mejorar el presupuesto del Idach, entre otros puntos, lo que no se cumplió hasta el momento’, según el dirigente.” (*La República* -Corrientes, Argentina, 8-02)

☛ ECONOMÍA

☛ 75 AÑOS DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

* “Hace 75 años, el 19 de enero de 1932, por medio de un decreto-ley del entonces presidente José F. Uriburu, se implementó por primera vez un impuesto a los réditos en el país. El primer proyecto de ley de creación del gravamen había sido enviado al Congreso por el presidente Hipólito Yrigoyen en 1917. Pero Uriburu derrocó a Yrigoyen, en medio de una aguda recesión. Los aspectos más acentuados fueron la disminución de los ingresos, la caída del consumo, el

crecimiento alarmante de la desocupación y el aumento de la presión fiscal. Para eliminar el déficit en el presupuesto se crearon los nuevos impuestos a las transacciones y a los réditos, se aumentaron los servicios públicos y los aranceles aduaneros. Uriburu convocó a elecciones presidenciales para el 8 de noviembre de 1931 y triunfó la fórmula oficialista de la Concordancia, Justo-Roca. La abstención radical le permitió al partido socialista llevar 43 diputados y 2 senadores (Alfredo Palacios y Mario Bravo) al Congreso. Los demócrata progresistas conquistaron la gubernación de Santa Fe para Luciano Molinas y enviaron como senador a Lisandro de la Torre. En febrero de 1932 asume la presidencia el general Agustín P. Justo. El nuevo gobierno constitucional tendrá que afrontar una difícil situación económica y social. Entre otras medidas, se emite un ‘empréstito patriótico’. En cuanto al impuesto a los réditos, fue sometido a consideración del Congreso que también asumió en febrero de 1932, y este, con muy pocas modificaciones lo sancionó como ley 11.586 el 17 de junio de ese año, publicado el 30 de ese mes, con vigencia a partir del 1º de enero de 1932. Fue instituido como un gravamen de emergencia nacional hasta el 31 de diciembre de 1934, caracterizándose como un impuesto cédular -por categorías cerradas, sin compensación de quebrantos-, pero tuvo corta vigencia ya que como explica la doctrina ‘demostró graves fallas y la imposibilidad de llevar a efecto ciertos principios esenciales, por lo cual casi no recibió aplicación práctica’. El 30 de diciembre del mismo año se sancionó la ley 11.682, caracterizando al gravamen como un impuesto unitario a la renta total del contribuyente que grava los beneficios netos,

esto es los ingresos una vez deducidos los gastos admitidos por la ley. La ley 11.682 del impuesto a los réditos durante poco más de 40 años constituyó la ley básica a la materia. Hasta que en 1974 la ley 20.628 llevó a la práctica una profunda reforma que incluyó el cambio en su denominación por la de impuesto a las Ganancias, como se lo conoce actualmente.” (*El Cronista Comercial* - Buenos Aires, Argentina, 18-01)

✎ FRANÇOIS CHESNAIS, INVITADO POR EL IADE

* “François Chesnais es un reconocido economista marxista, profesor emérito de la Universidad de París XIII e integrante del Consejo Científico de Attac Francia. Especializado en los procesos de mundialización del capital vinculados con el predominio de la acumulación financiera, Chesnais analiza la fase actual de innovación tecnológica como un momento donde crecen al mismo tiempo la explotación y la desocupación, por lo que la figura del ‘ejército industrial de reserva’ se expande a toda la sociedad. De visita en Buenos Aires invitado por el IADE, Chesnais conversó con *Cash* sobre la situación actual de Francia, sacudida en los últimos años por manifestaciones contra la precariedad laboral con un fuerte protagonismo, según el economista, de los jóvenes de origen migrante de los suburbios: ‘La situación en Francia se caracteriza por una toma de conciencia creciente de lo que significa la llamada ‘adaptación’ a la mundialización o globalización, tanto en el nivel político a partir de la votación en contra del referen-

dum (a la Constitución Europea), como en luchas directas de los distintos sectores como los empleados del Estado y los jóvenes que buscan su primer empleo. Esto se da a través de múltiples expresiones de repudio contra las reformas de las políticas sociales francesas para promover precisamente esta adaptación a los requerimientos del capital. Pero, al mismo tiempo, hay un grado bastante alto de divorcio entre las respuestas de la política institucional y esas manifestaciones que muestran querer otro horizonte’.” (**Portal del IADE www.iade.org.ar** , 26-01)

✎ JUBILACIONES: PREDISPOSICIÓN PARA EL CAMBIO

* “Un sondeo realizado por *La Nación* en el microcentro porteño, respecto del proyecto de ley del Gobierno que permitirá a los trabajadores que aportan a una AFJP pasarse al sistema de jubilación estatal, mostró que la mayoría de los consultados expresó que volvería al sistema de reparto en caso de que la iniciativa sea aprobada por el Congreso. Casi todas las opiniones aprobaron la idea de permitir al trabajador elegir libremente en qué sistema desea aportar. (...) Según la encuesta que realizó *La Nación* com sobre qué hacer en caso de que se permita la libre opción de traspaso entre el sistema estatal y el privado, al cierre de esta edición, el 53,99% se pronunció por pasarse al sistema de reparto, mientras que el 36,54% prefiere quedarse en una AFJP. El 9,47% aún no decidió en qué modalidad confiará sus fondos.” (*La Nación*- Buenos Aires, Argentina, 25-01)*

* Ver en Portal IADE (<http://www.iade.org.ar>) los artículos *Por qué y cómo hay que reformar el sistema de previsión social* de la Argentina de Laura Goldberg y Rubén

☞ CRÉDITOS DEL BID

* “El directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó dos préstamos por un total de 650 millones de dólares para un programa hídrico y otro de vivienda. El préstamo para el Programa de Infraestructura Hídrica del Norte Grande, de 300 millones de dólares, forma parte del Programa de Desarrollo Integrador del Norte Grande, que se complementa con el Componente Energético (de 580 millones de dólares aprobado en agosto de 2006) y el Componente Vial, que se estima será elevado al directorio del BID en sesenta días por un total de 1200 millones de dólares). En cuanto al Programa de Mejoramiento de Barrios, el préstamo por 350 millones de dólares tiene por objetivo solucionar parte de los problemas de hábitat en villas y asentamientos irregulares. El monto total de la línea de crédito asciende a 1500 millones de dólares, de los cuales éste es el primero en ser aprobado. Ambos programas serán administrados en la órbita del Ministerio de Planificación, a cargo de Julio De Vido.” (Página 12 - Buenos Aires, Argentina, 1-02)

☞ PAGANDO A ESPAÑA

* “Los gobiernos de la Argentina y España finalmente formalizaron ayer un acuerdo para cancelar en seis años la deuda por 982 millones de dólares a favor del país europeo que fue contraída por el gobierno de la Alianza con motivo del blindaje financiero de 2001. Queda así pendiente un eventual arreglo con el Club de

París, núcleo que integran otras naciones del Viejo Continente junto con Estados Unidos y Japón y al que la administración de Néstor Kirchner le acercó una propuesta que aún no ha sido aceptada. Según un comunicado difundido ayer por el Ministerio de Economía, las condiciones para pagar las obligaciones a favor de España son las necesarias ‘para el cumplimiento de los programas financiero y presupuestario, acordes con las necesidades de crecimiento del país’. Básicamente porque prevé una amortización creciente del capital, que aliviana los pagos de los primeros tiempos. La tasa de interés será la Libo (ayer, 5,4 por ciento anual) más 140 puntos básicos.” (Página 12 - Buenos Aires, Argentina, 1-02)

☞ POLÉMICO CAMBIO EN EL INDEC

* “‘La inflación no se para con mentiras’. El personal del INDEC tapizó ayer las puertas del edificio con carteles con frases como ésta para recibir a Beatriz Paglieri, la funcionaria designada por el Gobierno para hacerse cargo de la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC). (...) Ayer se intensificaron las críticas tras la decisión de la ministra Felisa Miceli de desplazar de su cargo a Graciela Bevacqua, hasta el lunes directora del IPC. Durante dos horas, los trabajadores del INDEC cortaron Diagonal Sur al 600 para protestar por cambios que, según entienden, apuntarían a ‘dibujar’ índices favorables a expectativas oficiales. ‘El INDEC no dibuja, que se vaya’, cantaban los

Lo Vuolo (Realidad Económica 216) y *El futuro del sistema de capitalización* de Eduardo Kanevsky (RE 223). También se publicó (RE 211- mayo 2005) *Algunos puntos clave para entender la situación actual del sistema de jubilaciones y pensiones argentino* de Mariano Nino.

empleados en la protesta, en referencia a Paglieri, una funcionaria de Economía con 30 años de carrera que la convirtieron en experta en Comercio Exterior, pero casi sin experiencia en el seguimiento de los precios internos. A las puertas del INDEC señalaban como un dato decisivo en su designación la 'excelente relación' de Paglieri con el secretario de Comercio, Guillermo Moreno. (...) Ayer, cuando Paglieri fue a hacerse cargo de la dirección del IPC, los funcionarios del área se negaron a darle la información confidencial que ella reclamó. Los empleados se escudaron en que Paglieri llegó al INDEC como delegada de la ministra de Economía, un puesto que no existe en ese organismo. 'Como aún no fue nombrada, no puede tener acceso a información confidencial', sostenían. Con este argumento, y con los actos de protesta, consiguieron que el director del INDEC, Lelio Mármora, les ordenara que en lugar de pasarle la información a Paglieri se la transmitieran directamente a su superiora, Clyde Trabuchi, directora nacional de Cuentas de Hogares, de quien depende el IPC." (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 2-02)

* "El Poder Ejecutivo formalizó por decreto la designación de Beatriz Paglieri como directora de Índices de Precios del Indec, pero ahora especificó que ocupará el cargo en forma temporal por el término de 180 días hábiles, tras el cual será elegida por concurso la persona que asuma definitivamente en ese puesto." (*Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 8-02)

¿QUÉ INDICA EL INDEC?

* "La construcción de datos e indicadores en materia económica y social es uno de los cometidos indelegables

del Estado. Dicha actividad puede ser evaluada técnicamente y sobre ella se puede aplicar el sentido común, no necesariamente con similar resultado. En general vale preguntarse si siempre están bien confeccionadas las estadísticas oficiales. No es grato reconocer que en Argentina hay más de un motivo de insatisfacción.

En los censos económicos, por ejemplo, se fueron cambiando los criterios clasificatorios y el universo incluido. En los de población se insertaron cambios significativos en 1991. En la Encuesta Permanente de Hogares se reemplazó la metodología en medio del incendio del país en los primeros meses de 2002. Estas son apenas ilustraciones de situaciones que tienen en común el inconveniente de que las estadísticas posteriores son incomparables con las que se construían hasta entonces. Esto es, los ciudadanos y los investigadores tenemos más de una razón por la que aspiramos al mejoramiento de los resultados de la labor del Indec.

Ahora bien, si alguien piensa que la intromisión y modificación de los criterios vigentes para la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC), operada recientemente por el gobierno nacional, tiene como motivación la mejora de esta parte de las estadísticas públicas está muy equivocado.

En la carrera de economía se aprende que para conocer el cambio registrado en un conjunto de precios es necesario identificar -al menos- una cantidad de bienes y servicios que se denomina "canasta". Esta resulta del conocimiento de muchas "canastas" correspondientes a subconjuntos particulares de familias. La configuración de los consumos difiere entre ellas según los ingresos de que dispongan.

Por otra parte, un hogar cualquiera consume no sólo los alimentos cotidianos, sino que utiliza vestimenta o elementos varios que no se adquieren diariamente, ni siquiera todos los meses. Eso significa que la vivencia de cada uno suele estar impregnada por lo que ocurre más a menudo. Si un índice quiere representar la manera en que se deprecia nuestro ingreso necesariamente tiene que tener todo esto en cuenta.

Por eso "la canasta" promedio que resulta no es en realidad la de ninguno de nosotros en particular sino la que nos representa a todos. De allí que "la sensación térmica" de cualquier persona suele ser distinta a la que refleja el índice de precios.

Claro que hay muchos problemas técnicos que resolver incluyendo el esencial: un índice como éste se desactualiza pero no hay manera de evitarlo. Hay que salir semanalmente a recabar información de los precios de un mismo conjunto de bienes, pues de lo contrario su carácter se desnaturaliza. Dicha información se obtiene en comercios sobre los cuales la ley y la lógica elemental indican que debe mantenerse el secreto.

Todo ello es motivo de debate en los foros internacionales en los cuales el Indec, en general, encuentra apoyo técnico en sus actividades cotidianas. Pero el ciudadano común suele mirar con recelo al IPC. En ese contexto, el golpe a la credibilidad sobre él (y, por derivación, sobre todas las estadísticas oficiales necesarias para cualquier sociedad que se precie) que le asestan tanto la forma como la sustancia de la actual intromisión política producida en un área tan sensible no se aprecia aún en toda su intensidad.

Ahora bien, ¿a quién le importa más que este tipo de estadísticas sean lo

más certeras posibles? No caben dudas de que los trabajadores -que suelen "correr de atrás" la evolución de los precios- necesitan de sólida información pasada y correctas previsiones para la discusión en las paritarias. Por ello es más que llamativo el silencio de las organizaciones sindicales y, en general, de la dirigencia gremial.

Ese silencio se ve sustituido por un parloteo oficial contra el aumento de precios que, como hace el tero con sus gritos, esconde lo central: cómo se conforman los precios en el capitalismo concentrado de la Argentina de hoy. Allí está la esquizofrenia mayor. Pero aquí parece que si se lograra mediante cualquier ardid que el termómetro diga que la temperatura no es preocupante eso estará bien. Ahora si el paciente luego fallece es otra cuestión ("eso es cuestión de salud" decía Zitarrosa).

De tal manera se escamotea la esencia del conflicto social y se nos propone que discutamos cosas muy importantes pero de relevancia menor: si la funcionaria desplazada entró o no por concurso; si es profesora de estadística o no; si la reemplazante conoce o debe aprender la actividad que se le asigna; si es legal o ético que parte del personal amenaza publicar el número "verdadero", etc.

Querer tapar el sol con un harnero no suele expresar un gesto virtuoso. Desafortunadamente no sólo no parece haber vuelta atrás sino que hay un empecinamiento. El mismo que, seguramente, será puesto en festejar otros resultados del propio Instituto de Estadísticas como la eventual disminución del desempleo o la continuidad del ritmo de crecimiento económico.

La mirada mezquina siempre expre-

sa la mezquindad del observador. Festejar como excelso el dato del porcentaje que los trabajadores habrían llevado de la riqueza total en 2006 sólo le sirve a aquel desmemoriado que no quiere recordar que es apenas cinco puntos mayor que el de 2002 pero todavía bastante menor que el de comienzos de los noventa.

Por último, la manipulación y la desprolijidad técnica van a llevar más temprano que tarde a inhibir las comparaciones internacionales. Allí nos preguntaremos, ¿para qué nos sirve este 1,1 por ciento?" (Javier Lindemboim, *Cash Página 12* - Buenos Aires, Argentina, 12-02).

⚡ AJUSTES TARIFARIOS

* "El gobierno puso en vigencia hoy un ajuste del 15% en promedio de las tarifas eléctricas para comercios e industrias atendidos por las distribuidoras Edenor y Edesur. Estos ajustes pueden llegar hasta el 39% para algunos de los denominados grandes y medianos usuarios industriales o comerciales, pero no incluyen a los consumos de las casas de familia, que seguirán pagando las actuales tarifas. El ajuste forma parte de las renegociaciones de contratos que Edenor y Edesur realizaron con el gobierno, representado por la UNIREN." (*El Cronista Comercial* - Buenos Aires, Argentina, 5-02)

⚡ PRESIÓN DE ESTADOS UNIDOS POR TRANSENER

**"El embajador de Estados Unidos en la Argentina, Earl Wayne, envió al ministro de Planificación Julio De Vido una carta expresando su preocupación respecto de interferencias que estarían surgiendo en un negocio eléctrico. Se trata de la venta a un

fondo norteamericano de la mitad de Transener, la dueña de las redes de alta tensión. Según trascendidos, el Gobierno no aprobaría la operación, lo que abre las puertas a la transferencia de esa empresa a la estatal ENARSA y un grupo privado local. (...) Transener es considerada una compañía estratégica. En 2003, cuando Petrobras compró los activos energéticos de Pérez Companc, el Gobierno obligó a la brasileña a desprenderse de la mitad de Transener que tenía el grupo local, aunque no fijó plazos para la operación. En junio pasado, Petrobrás comunicó que había acordado con el fondo de inversión norteamericano Eton Park la transferencia del 50% de Citelec, controlante de Transener; el resto es del Grupo Dolphin. Citelec tiene 52,67% de la transportadora. La operación fue pactada en US\$ 54 millones. (...) Luego, comenzaron a trascender cuestionamientos de funcionarios públicos que argumentaban que 'una empresa estratégica de ese porte no puede estar en manos de un fondo de inversión que sólo apunta al corto plazo'." (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 8-02)

⚡ RESERVAS

* "Las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) totalizaban ayer 33.948 millones de dólares estadounidenses, informó el organismo monetario." (*El Tribuno* - Salta, Argentina, 8-02)

☞ CAMPO

⚡ AUMENTAN LAS RETENCIONES A LA SOJA

* "El Gobierno aumentó ayer las retenciones a las exportaciones de la

soja. Espera recaudar 400 millones de dólares que usará para subsidiar a los productores de alimentos básicos, y así evitar nuevos aumentos en el valor de la canasta familiar. Entre los productos cuyos precios deberían bajar figuran la leche, el pan, el pollo, el cerdo, carnes vacunas, aceites y harinas, según informó ayer la ministra de Economía, Felisa Miceli. Las retenciones a la soja pasarán de 23,5 a 27,5%. Y para los derivados (el aceite de soja, por caso) el impuesto sube del 20 al 24 por ciento. La medida levantó críticas de entidades del agro, que reclamaron negociar otra salida.” (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 12-01)

☛ CAMPOS DIJO ADIÓS

* “Miguel Campos ya lo presentaría cuando lo llamaron desde la Jefatura de Gabinete. Y apenas entró al despacho escuchó esas frases de compromiso que son el prólogo a los pedidos de renuncia. ‘Hemos decidido otro tipo de diálogo con el campo. Vos me entendés’, le dijo Alberto Fernández al hasta ese momento secretario de Agricultura, que efectivamente entendió el mensaje y elevó su renuncia al cargo. Pero Fernández tuvo un gesto y lo designó en su área como asesor en inversiones. Eso ocurrió ayer a las 12, la noticia llegó a las entidades del agro como rumor a las 18 y el Gobierno lo confirmó recién a las 22 junto al nombre del reemplazante, Javier de Urquiza. Se trata de un importante productor de ovinos con estancias en la Patagonia y del riñón de Kirchner. De Urquiza se desempeñaba hasta ahora como el número dos de Agricultura y a diferencia de su antecesor, tiene buena llegada a las entidades del agro que lo consideran casi como uno de los

suyos.” (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 7-02)

☛ MERCOSUR

☛ XXXII CUMBRE DE PRESIDENTES

* “‘Fue todo bien, muy bien’. Lacónico pero, sobre todo, sofocado por el calor carioca, el presidente Néstor Kirchner sintetizó así el resultado de la cumbre de jefes de Estado del Mercosur. Apenas un par de horas antes había planteado ante los mandatarios de los otros diez países participantes que ‘en este camino del Mercosur hay dos temas centrales: uno, la creación del Banco del Sur, un instrumento financiero indispensable para promover y crear las herramientas que necesita la región. El otro, a pesar de los dichos escépticos de algunos, es el gasoducto del Sur’. Kirchner completó el combo con la idea, a futuro, de promover el uso de una moneda única. El relanzamiento de esas propuestas habían formado parte del encuentro bilateral con Luiz Inácio *Lula* da Silva y también de las conversaciones con el líder venezolano, Hugo Chávez, quien viene pugando por la integración financiera y energética. (...) En las conclusiones más importantes de la XXXII cumbre de presidentes del Mercosur, rubricadas por los cinco miembros plenos que lo componen, se destacó la reciente incorporación de Venezuela como miembro pleno del bloque y aseguraron que su participación fortalecerá el Mercosur. La petición boliviana de integrarse al bloque como miembro pleno despertó gran satisfacción, por lo que se creará un grupo de trabajo para examinar la cuestión. Impulsarán el pago en monedas locales de las transacciones comerciales

entre el Brasil y la Argentina, con el objetivo de que el modelo pueda ser ampliado a los otros países. Los presidentes confirmaron la voluntad del bloque de negociar acuerdos comerciales con países y grupos de países, con beneficios tangibles, sobre todo para las economías menores del Mercosur. Se reafirmó el compromiso para seguir trabajando con miras a conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones. Anunciaron una reunión del Consejo del Mercado Común para el mes de abril, para seguir tratando la cuestión de las asimetrías, entre otras." (Página 12 - Buenos Aires, Argentina, 20-01)

EL URUGUAY Y ESTADOS UNIDOS FIRMARON EL TIFA

* "Ya está todo listo para que entre en vigencia el TIFA (Trade Investment Framework Agreement) entre el Uruguay y Estados Unidos, acuerdo que se suscribió ayer en el Palacio Libertad, luego de tres meses de negociaciones. Los firmantes del lado oriental son el secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, el ministro de Economía, Danilo Astori, y el embajador del Uruguay en Estados Unidos, Daniel Gianelli; mientras que la otra parte estuvo encabezada por el subsecretario de Comercio norteamericano, John Veroneau. Sin embargo, el acto se desarrolló en medio de un clima de tensión en el Frente Amplio. El acuerdo marco sobre comercio e inversión (TIFA) volvió a poner de relieve la distancia existente entre el gobierno de Tabaré Vázquez y la fuerza política, una interna que persiste casi desde el inicio del mandato progresista y que se fue manifestando a partir de ciertas políticas de Estado contrarias a las premisas originales de la izquierda uruguaya. El miérc-

les, la Mesa Política del Frente Amplio no pudo tomar una postura sobre el TIFA, aunque dejó el camino libre al rechazar la propuesta de las bases de no acompañar la firma del acuerdo por 13 votos contra 10 y 5 abstenciones. (...) El acuerdo, que se reveló públicamente hace tan solo una semana, reavivó el peligro del TLC. Los puntos más conflictivos figuran en el anexo del documento y están relacionados con los derechos de propiedad intelectual, las compras del Estado, entre otros temas presentes en los tratados de libre comercio impuestos por Estados Unidos. El semanario Brecha aseguró, en este sentido, que el anexo del TIFA 'es casi idéntico al suscrito con Tailandia y muy similar al convenido con Bahrein', dos de los casos que luego desembocaron en un TLC. El dirigente frenteamplista del Movimiento 26 de Marzo, Eduardo Rubio, consideró que, con la suscripción del acuerdo marco, el Uruguay 'pasa a ser un pivot' del imperialismo en esta zona, rompiendo un acuerdo con países como Venezuela, Bolivia, Cuba, el propio Mercosur nuevo que está surgiendo con esta nueva América latina que es la misma alternativa a las políticas de las multinacionales y del Banco Mundial, (alternativas) que nos permitiría construir un Uruguay justo, solidario, soberano.'" (Glocalia.com -España-, 26-01)

SOCIEDAD

EXPROPIAN EL HOSPITAL FRANCÉS

* "El Gobierno nacional anunció anoche que comprará el Hospital Francés, en profunda crisis desde el año pasado, para colocarlo bajo la órbita del PAMI y convertirlo en un

centro de salud dedicado a la tercera edad. La operación se hará con la figura jurídica de una expropiación, cuya necesidad deberá ser declarada por ley del Congreso.” (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 31-01)

✚ CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ROL DE LA ONU

* “Ban Ki-moon dijo el lunes que está resuelto a actuar más allá del 2012 y que dialogará con los 192 estados miembro para tomar medidas concretas. Ban dijo que un informe dado a conocer el viernes por los principales especialistas en clima señala que el incremento en la temperatura mundial ‘seguramente’ es causado por el ser humano y que el cambio climático durante los siguientes siglos será ‘muy importante’. Ello, ‘reafirma la necesidad de parte de la comunidad internacional de emprender acciones necesarias más allá de 2012’. ‘Estoy completamente comprometido con este proceso -dijo-. En cuanto a cuestiones específicas, estaré conversando y reuniéndome con los estados miembro, pero haré todo lo posible por hacer avanzar el proceso’. El secretario general habló con la prensa en su primer día de regreso a la sede de la ONU, luego de una gira de dos semanas por Europa y África, la cual incluyó una escala en Nairobi, donde se encuentra la sede del Programa para el Ambiente de la ONU, y el tema del cambio climático fue el principal de su visita. El Protocolo de Kioto, un acuerdo firmado en 1997, requiere que 35 potencias industriales reduzcan para 2012 la producción de gases que fomentan el incremento de la temperatura un 5% por debajo de los niveles de 1990. El acuerdo expira dentro de seis años. Muchas naciones no han cumplido con las metas

fijadas y Estados Unidos, el principal contaminador del mundo, nunca ha ratificado el pacto. Yvo de Boer, jefe del secretariado para el tratado climático de la ONU, con sede en Bonn, dijo que ha habido ‘pocos avances’ incluso en el diálogo para determinar lo que las políticas climáticas deben ser para después de 2012.” (*El Tiempo* -Colombia-, 5-02)

✚ MURIÓ EL CINEASTA GERARDO VALLEJO

* “El realizador y docente de cine Gerardo Vallejo, de 65 años, murió ayer en Capital Federal tras sufrir los embates de una larga enfermedad que lo había obligado a abandonar sus tareas. (...) Vallejo había nacido en la provincia de Tucumán el 4 de enero de 1942 y desde mediados de la década de 1960 participó del Grupo Cine Liberación junto a Fernando ‘Pino’ Solanas y Octavio Getino, en épocas en que el cine era usado en la militancia revolucionaria. En 1968, en condiciones de clandestinidad filmó en su provincia ‘El camino hacia la muerte del Viejo Reales’, sobre un campesino llamado Gerardo Ramón Reales, muerto en pleno rodaje, obra que incentivó su interés por el cine antropológico. Ese tucumano de voluntad y principios inquebrantables predicó siempre un arte militante, consecuencia de su postura en defensa de lo nacional y popular, lo que le costó el exilio en España durante los años de plomo en la Argentina.” (*Tucumán al día*- Argentina, 7-02)

✚ LA IGLESIA CRITICA LA LEY DE EDUCACIÓN

* “La Iglesia aprovechó la reunión anual de los rectores de institutos católicos para criticar la nueva ley de

Educación. En un documento, advirtió sobre la presunta instrumentación a través de los contenidos educativos de prácticas de planificación familiar contrarias a la doctrina católica, criticó lo que llama 'ideología de género' por entender que se trata de 'un principio opuesto a la realidad de la naturaleza humana' y advirtió sobre los presuntos inconvenientes y dificultades que puedan tener en el futuro los institutos privados si adoptan medidas en contra de docentes que no se identifican con 'el ideario educativo institucional'. Sin embargo, dice el documento episcopal, 'la Iglesia no quiere privilegios sino el resguardo de derechos garantizados por la Constitución nacional.'" (Página 12 - Buenos Aires, Argentina, 7-02)

✦ JUSTICIA

✦ FALLECIÓ EL JURISTA HÉCTOR MASNATTA

* "Jurista agudo, apasionadamente divertido, demócrata convencido, político peronista, hombre culto e incansable lector: son todas definiciones que le cuadran perfectamente bien a las múltiples facetas de la personalidad de Héctor Masnatta, que falleció anteayer en su casa de Punta del Este, Uruguay. A los 86 años, Masnatta, víctima de un paro cardíaco y cuyos restos fueron cremados ayer en el Jardín de Paz, deja tras de sí una muy larga trayectoria en el derecho, en la Justicia y en la política. Nacido en 1921, se graduó de abogado en la Universidad de La Plata en 1946 y, doce años después, se doctoró en la Universidad de Buenos Aires, casa de

altos estudios donde enseñó distintas materias de derecho civil. Su amplia obra jurídica abordó principalmente temas de esa disciplina, pero muchos de sus libros también reflexionan sobre la vida del Estado y del poder. Se desempeñó como relator letrado jefe de la Fiscalía de Estado bonaerense (1956 a 1958) y asesor del Ministerio de Trabajo de la Nación (1956-1957), del Ministerio de Educación y Justicia (1963-1966), y del gobierno de la provincia de Buenos Aires, esto último durante la gestión de Antonio Cafiero. Pero su nombre saltó a los titulares cuando fue elegido ministro de la Corte Suprema en junio de 1973*, durante el tercer gobierno peronista, cargo en el que participó en la redacción de fallos memorables, como los que recayeron sobre los casos Swift Deltec y Ford, relevantes en materia societaria e impositiva, respectivamente. Desde entonces, cada vez que hubo que cubrir una vacante en el máximo tribunal, no importaba cuál fuese el gobierno de turno, su nombre fue reiteradamente mencionado. Pero Masnatta nunca aceptó volver a ocupar un sitial en el alto tribunal. " (*La Nación* - Buenos Aires, Argentina, 6-02)

✦ JOSÉ LUIS CABEZAS: 10 AÑOS

* "Cabezas fue asesinado a balazos y su cuerpo apareció calcinado dentro del automóvil en el descampado de General Madariaga la madrugada del 25 de enero de 1997 tras ser capturado en Pinamar. Por el crimen fueron condenados a reclusión perpetua cuatro ex policías bonaerenses, cuatro ladrones de la localidad bonaeren-

* Hasta su designación como ministro de la Corte, el Dr. Masnatta fue uno de los vicepresidentes del IADE (Nota de RE).

se de Los Hornos y el jefe de la custodia del empresario Alfredo Yabrán, quien se suicidó cuando la policía lo buscaba como autor intelectual del asesinato. Al cumplirse 10 años del caso que conmocionó al país, sólo están presos el ex oficial Gustavo Prellezo, condenado como autor material del homicidio, y el ex comisario de Pinamar, Alberto Pedro 'La liebre' Gómez, hallado responsable de la 'liberación de la zona' para facilitar el crimen. Por distintos recursos procesales, ya recuperaron su libertad los ex oficiales Aníbal Luna y Sergio Camaratta, y Horacio Anselmo Braga, Sergio Gustavo González y José Luis Auge. El cuarto miembro de la banda de los 'horneros', Héctor Miguel Retana, murió en prisión. Gregorio Ríos, ex sargento del Ejército y responsable de la custodia de Yabrán, condenado como instigador 'inmediato' del asesinato, goza en la actualidad de prisión domiciliaria." (**Portal del IADE**, www.iade.org.ar, 25-01)

☞ SIN SECRETOS

* "En una decisión que ejerce más presión sobre las fuerzas vinculadas con la represión, el presidente Néstor Kirchner firmó ayer el decreto que exime a militares, policías, agentes de seguridad y de inteligencia, activos o en retiro, de ampararse en el secreto de Estado cuando deban declarar ante la Justicia en las causas por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar." (*Clarín* - Buenos Aires, Argentina, 28-01)

☞ VUELOS DE LA MUERTE

* "El vicealmirante retirado Luis María Mendía admitió ante la Justicia haber elaborado un plan de capacita-

ción militar que contemplaba la eliminación física de prisioneros a través de los 'vuelos de la muerte', y reivindicó esas acciones como parte de la guerra contra la subversión. Mendía prestó declaración indagatoria ante el juez federal Sergio Torres, quien lo mantiene procesado por su responsabilidad en 175 casos de violaciones a los derechos humanos. Durante su descargo, el marino admitió que el 'Plan de Capacitación contra la insurgencia terrorista de la Armada argentina' (Placintara), lleva su firma, pero también atribuyó responsabilidad en las acciones antisubversivas de María Estela Martínez de Perón e Italo Argentino Luder." (*La Gaceta* - Tucumán, Buenos Aires, 2-02)

☞ INTERNACIONALES

☞ VENEZUELA: CHÁVEZ PROMETE UNA NUEVA ETAPA

* "El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, asumió este miércoles un nuevo mandato para el período 2007-2013, tras haber ganado las elecciones del 3 de diciembre con casi dos tercios de los votos. ' Juro por Cristo, el más grande socialista de la historia', -afirmó Chávez durante la ceremonia de asunción de la presidencia. 'Patria, socialismo o muerte, lo juro'. Según el mandatario, 'construir la vía venezolana al socialismo, ése es el único camino a la redención, a la salvación de la patria (...). Es imposible la igualdad sin el socialismo'. El tercer mandato de Chávez se inició pocas horas después de que el presidente anunciara un paquete de nacionalización de empresas, una 'profunda revisión' de la Constitución y una actualización de leyes como el Código de Comercio. El lunes, al juramentar a

los miembros de su nuevo gobierno, Chávez anunció la nacionalización de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, de compañías generadoras y proveedoras de electricidad y de firmas petroleras en la Faja del Orinoco. Hugo Chávez también anunció el cese de la autonomía del Banco Central de Venezuela (BCV) y dijo que le pedirá a la Asamblea Nacional que le otorgue poderes legislativos especiales." (*BBC Mundo* –Inglaterra-, 10-01)

* "En una inédita sesión al aire libre en la plaza central de Caracas, la Asamblea Nacional (Congreso) de Venezuela otorgó ayer poderes especiales al presidente Hugo Chávez para que legisle mediante decretos en una amplia gama de asuntos nacionales, con los que planea impulsar en el país su proyecto socialista. La presidenta de la Asamblea, Cilia Flores, destacó que la norma le permitirá a Chávez 'profundizar la revolución bolivariana' y avanzar hacia 'la construcción del socialismo', como el gobernante dice que le fue 'ordenado' por el pueblo al reelegirlo en diciembre pasado para el período 2007-2013. Los poderes especiales, llamados en Venezuela Ley Habilitante, le permitirán al gobernante emitir 'decretos con rango, valor y fuerza de ley'. Esta es la segunda vez que recibe esos poderes desde que comenzó a gobernar en 1999. La primera fue en el 2001." (*Prensalibre.com* –Guatemala-, 1-02)

ASUMIÓ ORTEGA EN NICARAGUA

* "La lucha contra la pobreza, el analfabetismo y la corrupción serán las prioridades del nuevo gobierno nicaragüense. En medio de actos entusiastas, éstas fueron las simbólicas banderas que expuso el miérc-

les por la noche ante unas 300 mil personas que lo vivaban en la Plaza de la Fe Juan Pablo II de Managua el flamante presidente Daniel Ortega (61), el ex líder revolucionario sandinista que gobernó Nicaragua entre 1979 y 1990 y que ahora volvió al poder, esta vez por las urnas y con ánimo conciliador aun con sus más feroces enemigos de entonces. 'Nicaragua no puede ser libre en la pobreza y el analfabetismo', dijo Ortega. Un 70% de los nicaragüenses vive en la pobreza y hay un 35% de analfabetos. Más allá de criticar previsiblemente al 'capitalismo salvaje', Ortega no dedicó espacio a fustigar a EUA y en cambio señaló que encontraba predisposición de diálogo 'en todas las clases sociales' de su país, al tiempo que recordaba que el suyo será un 'gobierno de reconciliación'. (...) En su asunción, el presidente nicaragüense ratificó el lugar de su país en el CAFTA, el acuerdo con EUA. Sin embargo, ayer le puso su firma al ALBA, el proyecto de acuerdo económico alternativo que lidera Chávez y que hasta ahora integraban Venezuela, Cuba y Bolivia. También ayer los presidentes Ortega y Chávez firmaron un 'acuerdo marco' por el cual Nicaragua recibirá unos 10 millones de barriles de crudo al año a muy bajo precio y 32 plantas generadoras de electricidad, para resolver el déficit de energía que enfrenta el país." (*Clarín*- Buenos Aires, Argentina, 12-01)

* "El gobierno nicaragüense, liderado por el presidente Daniel Ortega, anunció ayer las primeras medidas sociales de gran envergadura. De ahora en más, los servicios de salud y educación serán gratuitos pese a la falta de recursos del estado. Con estas medidas, miles de niños nicaragüenses tendrán la oportunidad de

acceder por primera vez a la escuela, como afirmó el ministro de Educación, Miguel de Castilla. (...) En Nicaragua hay hoy medio millón de niños que están fuera del sistema escolar por falta de recursos. A partir de ahora, los directores de los centros estatales no podrán reclamar a los padres de los alumnos matrículas, mensualidades, ni una cuota por los libros, los pupitres, o el pago por exámenes, boletines, ni aportes para gastos extracurriculares y mantenimiento de los centros de estudio, como fue el caso durante los últimos gobiernos neoliberales. De Castilla afirmó que estas medidas pueden provocar que en el inicio del año escolar haya una explosión de las matrículas, por lo que no descartó la necesidad de recurrir a la Unesco o a gobiernos de otros países para solicitar ayuda." (*Página 12*- Buenos Aires, Argentina, 17-01)

✦ **ECUADOR: ASUMIÓ RAFAEL CORREA**

* "Al asumir como presidente del Ecuador, Rafael Correa prometió ayer una "revolución ciudadana" para generar un 'cambio radical' del sistema político, económico y social del país, tras una década de inestabilidad, y anunció que avanzará hacia la integración latinoamericana. Correa se convirtió así en el tercer presidente que, al asumir el poder, lanza la promesa de una 'revolución radical y socialista' en América latina, en seis días. Habían hecho lo mismo, el miércoles pasado, el nicaragüense Daniel Ortega y el venezolano Hugo Chávez, que ayer advirtió que Ecuador se había transformado 'por fin' en una 'república bolivariana'. 'La lucha recién empieza, la revolución ciudadana recién se ha iniciado y nadie la podrá parar, mientras tengamos a un

pueblo unido y decidido a cambiar', dijo Correa ayer, al suceder a Alfredo Palacio. El ex ministro de Economía se transformó en el octavo presidente en una década. Y enfrentará, en los próximos cuatro años, grandes desafíos, en un país donde las crisis políticas y económicas obligaron a dejar el poder antes de tiempo a los últimos tres presidentes elegidos en las urnas. La 'revolución', adelantó Correa, devolverá el poder a 'su legítimo dueño: el pueblo'. E incluirá, entre otras cosas, una reforma constitucional 'que preparará al país para el siglo XXI, una vez superado el dogma neoliberal y las democracias de plastilina que sometieron a personas, vidas y sociedades a las entelequias del mercado'." (*La Nación*- Buenos Aires, Argentina, 16-01)

✦ **BOLIVIA: CAMBIOS EN EL GABINETE**

* "El reciente cambio de gabinete que ha tenido lugar en Bolivia, inaugura a todas luces una nueva actitud política del presidente, Evo Morales, en la conducción del país. Varios de los miembros de su gabinete habían sido duramente criticados a lo largo del año, unos por su poca predisposición para solucionar las demandas de los sectores y otros por su persistente enfrentamiento con la oposición. Esto impidió al gobierno del MAS hacer una gestión efectiva a pesar de los excelentes resultados en el campo macroeconómico. Fue el propio presidente quien dijo que estaba obligado a realizar cierto "movimiento de fichas" debido al desgaste natural de algunos ministros, particularmente de dos de ellos. Tal es el caso de la ministra de Gobierno Alicia Muñoz, y del ministro de Educación Feliz Patzi. Ambos fueron a menudo censurados

no sólo por los grupos de la oposición sino también por organizaciones sociales afines al Gobierno. (...) Inicialmente Morales había escogido por un gabinete donde estén representados los pueblos indígenas y los sectores sociales, de allí que se procedió al nombramiento de, digámoslo así, ministros símbolo que por lo general eran personas sin experiencia alguna en el manejo de la cosa pública. Esto trabó en consecuencia los intentos de mejorar la gestión de gobierno. Según los analistas la renovación le da un tinte aún más político, léase izquierdista, y menos indigenista, al equipo ministerial en este segundo año de gobierno. En el nuevo gabinete hay ahora más sindicalistas y políticos, lo que genera expectativa en el país pues es claro que el presidente con los cambios realizados pretende también acercarse a las clases medias, que, de acuerdo con las críticas, en el primer año fueron en parte olvidadas. No pocas veces éstas se llegaron a sentir incluso marginadas creando en su momento grandes susceptibilidades y dando origen a falsos rumores, como el de la posible confiscación de bienes, no sólo de las empresas grandes sino también de particulares, algo que nunca estuvo en los planes del gobierno de Evo Morales. Más grave aún fue la amenaza de división del país en la que la actitud ministerial sumada a la crisis generada en la Asamblea Constituyente que todavía se encuentra empantanada, empeoró el clima social que vive Bolivia. (...) Salvada la crisis de gabinete, un nuevo desafío enfrenta el mandatario boliviano. La noche del miércoles pasado, el MAS perdió el control del Senado cuando, después de varios días de deliberaciones la oposición unida logró arrebatar la presidencia

de esta instancia al partido gobernante." (*Radio Nederland -Holanda-*, 26-01)

✎ ESTADOS UNIDOS: CENSURA CONTRA CIENTÍFICOS

* "Científicos en Estados Unidos aseguran haber sido presionados por el gobierno de George Bush para que mientan acerca de los peligros del calentamiento global. Así lo denunció ayer el presidente del Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental, el demócrata Henry Waxman. Aseguró que hay pruebas de que 'el gobierno intentó deliberadamente engañar al público sobre la amenaza que pende sobre el planeta' a partir del efecto invernadero. Waxman y Tom Davis, el líder republicano en la Comisión (que examina las interferencias políticas del gobierno) pidieron varias veces al gobierno documentación sobre la política climática, algo que el gobierno se ha negado a responder." (*Clarín- Buenos Aires, Argentina*, 31-01)

✎ CUBA: 45 AÑOS DE BLOQUEO

* "John F. Kennedy, presidente de EUA, firmaba el 3 de febrero de 1962 la proclama presidencial 3447, que establecía el 'embargo total' contra Cuba. En realidad, Washington sólo hacía pública y oficial una guerra económica aplicada desde los primeros días de 1959, cuando todavía no habían visto la luz las primeras leyes revolucionarias. También cumple 45 años la II Declaración de La Habana, que al día siguiente respondía a la amenaza estadounidense. Desde que John F. Kennedy oficializó el bloqueo contra Cuba, EUA ha ido alimentando y actualizándolo con una compleja serie de disposiciones y leyes como la

Torricelli (1992) y la Helms-Burton (1996), a las que George W. Bush añadió sus propias medidas para intentar asfixiar a la isla." (*Gara -País Vasco-*, 5-02)

☞ **BOLIVIA: YPFB NO ES ENARSA**

* "Después de una semana de paros, bloqueos y la toma de una planta petrolera -con un saldo de más de 10 heridos- la sureña localidad de Camiri retornó a la calma tras conseguir sus principales demandas: la instalación en esa región de la gerencia de Exploración y Explotación de YPFB y la promesa de que esa empresa estatal operará los campos 'marginales' ya no explotados por las petroleras privadas. Pero, además,

los camireños consiguieron el compromiso oficial de afincar en esta ciudad del Chaco boliviano la futura gerencia de Petroandina -producto de la asociación de YPFB con la venezolana PDVSA- y la construcción de una planta separadora de líquidos del gas con una inversión de 100 millones de dólares. Para el ministro de Gobierno, Alfredo Rada, la política petrolera del gobierno no varió ni un ápice, pero el líder de la huelga, Mirko Orgaz, no comparte esa opinión. 'Conseguimos poner sobre la mesa nuestra visión de una empresa estatal con capacidad operativa, no un cascarón vacío como Enarsa en la Argentina', le dijo a *Clarín* desechando el mote de 'radical' que le asestó el ministro." (*Clarín-Buenos Aires, Argentina*, 6-02)

Galera de corrección

MARIO RAPOPORT

El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América latina y el mundo

Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2006, 432 págs.

Este nuevo libro de Mario Rapoport aborda cuestiones de la política, la economía y la sociedad, claves para entender a la Argentina de hoy, su contexto externo global y regional, y para pensar el futuro.

Uno de los problemas frecuentes de las obras de compilación es la dispersión de sus contenidos. Por lo contrario, este libro, que reúne setenta y cinco opúsculos del autor, algunos en colaboración, estructura una unidad homogénea, que recorre sus siete capítulos. ¿Cuáles son los elementos que sostienen esta unidad?

En primer lugar, una línea de pensamiento crítico del neoliberalismo y de la globalización salvaje, pero esperanzado en la construcción de una sociedad más justa. Y también algunos instrumentos metodológicos que vale la pena explicitar, para quienes escribimos o leemos historia económica. Ellos son la contextualización, la desmitificación, la identificación de

grupos de intereses y la vinculación con la historia total.

Todos los ensayos son autosuficientes, porque están contextualizados, pero, permanentemente, el autor viaja al pasado a buscar las raíces y referencias del presente, y traza paralelismos que ayudan a interpretar la realidad actual. Tal el caso, por ejemplo, de los movimientos por la reforma universitaria en 1918 y la dificultosa elección de autoridades de la Universidad de Buenos Aires en 2006; o las acciones de Mosconi en 1929 para lograr que las compañías privadas redujeran los precios abusivos de la gasolina y el querosene -una de las razones sugeridas del golpe militar de 1930- y el boicot kirchnerista a las petroleras que aumentaron los precios de las naftas en marzo de 2005.

La desmitificación de creencias arraigadas pero carentes de anclaje cierto constituye también una constante del libro comentado, y una característica de toda la obra de Rapoport. Así, el autor demuestra que la Argentina era un país pletórico en las primeras décadas del siglo veinte sólo para una minoría privilegiada -la misma que impulsó la revancha oligárquica luego de la muerte de Perón-, refutando las endebles fuentes estadísticas que sustentan este

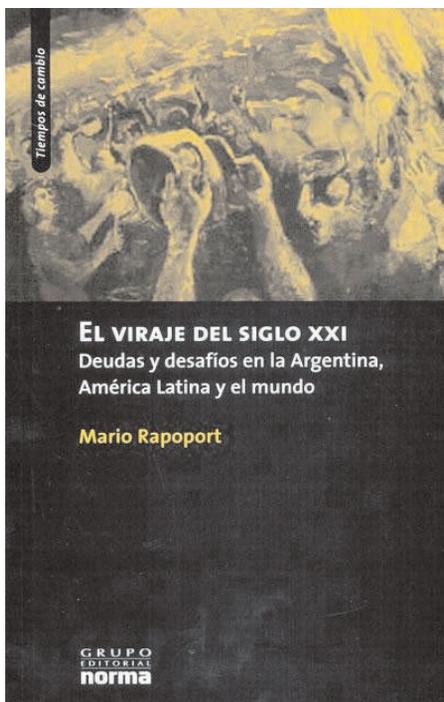
mito. De hecho, la mayoría de la población vivía en condiciones deplorables, como señalan los reiterados conflictos sociales y las brutales represiones en los talleres de Vasena en 1919, y en la Patagonia, en 1920-21, por mencionar sólo los hechos de mayor repercusión pública. Rapoport también cuestiona, por ejemplo, el mito del castigo estadounidense a la neutralidad argentina en la segunda postguerra -fundamento de las "relaciones carnales" ensayadas en los '90-. La oposición norteamericana a Perón, dice Rapoport, objetaba las políticas internas de este último. Argumentos similares motivaron la intervención de los Estados Unidos en el derrocamiento del presidente brasileño Vargas en 1945, debido a que su nacionalismo limitaba los negocios del país del Norte en el Brasil, sin tener en cuenta que este mismo presidente fue un temprano proaliado de Estados Unidos.

Un recurso metodológico que destaque también toda la obra de Rapoport es la identificación de los distintos grupos de intereses actuantes en cada coyuntura, que permite seguir el curso de la historia como el resultado dinámico de las fuerzas en juego, excluyendo el determinismo y las posturas maniqueas. Por ejemplo, la tensión entre mercadointernistas e internacionalistas en los Estados Unidos al fin de la segunda guerra; y entre los *newdealers* y los conservadores, explica en buena medida la arquitectura financiera internacional definida en Bretton Woods, en la que todas estas corrientes dejaron su impronta, y la efectivamente implementada luego de la muerte de Roosevelt, cuando el segundo grupo llevó la delantera. Es destacable aquí el ensayo sobre Harry White, autor del

plan norteamericano de creación del FMI y del Banco Mundial, acusado de colaborar con los soviéticos, perseguido y enjuiciado, cuando el macartismo recién daba sus primeros pasos.

Finalmente, la explicitación de los procesos políticos, económicos y sociales que se desarrollan en paralelo en la Argentina, América latina y el resto del mundo, también cumple un rol unificador de la obra, ligando los acontecimientos puntuales a la historia total, según la mejor tradición de la escuela de los *Anales*.

Pasemos revista ahora a los contenidos del libro. El capítulo 1 refiere los principales acontecimientos económicos y políticos del escenario internacional, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 hasta la pantanosa situación en que devino la invasión de los Estados Unidos a Irak, relacionada con la oscura historia del petróleo. En el capítulo 2 el autor analiza desde una perspectiva histórica, la deuda externa de la Argentina, su relación con el FMI, y la reciente política de desendeudamiento, también seguida por el Brasil y otros países. Del capítulo 3, dedicado a la historia y el pensamiento económico, se destaca un artículo muy jugoso sobre la historiografía económica desde Adam Smith hasta la nueva historia económica de los neoclásicos y el regulacionismo francés, y los aportes provenientes de otras disciplinas, e incluye una lista de obras fundamentales de las distintas corrientes de pensamiento. Completan este capítulo notas sobre Pierre Vilar, Prebisch, Manuel Belgrano y Keynes. El capítulo 4, el más extenso, trata sobre las etapas y crisis en la sociedad argentina, y evoca momentos cruciales desde una perspectiva comparativa pasado-pre-



sente, como la alternancia entre la nacionalización y la privatización de empresas de servicios públicos, desde las últimas décadas del siglo diecinueve; los golpes militares; la posición argentina frente a la Guerra Civil Española, la Segunda Guerra Mundial y la de Malvinas; y otros temas problemáticos, como las condiciones laborales, la política cárnica, etc. Los temas pendientes de la Argentina en ciencia, tecnología y universidad se recogen en el capítulo 5, en notas sobre la política científica, la dependencia tecnológica, y la crisis universitaria, incluyendo una compa-

ración interesante sobre los sistemas universitarios argentino y brasileño. El núcleo del capítulo 6 es el rol del Estado argentino en el crecimiento económico y la industrialización, temas que han recobrado actualidad luego de muchos años de desdén interesado por parte del pensamiento económico fundamentalista. El comparativo con países asiáticos y latinoamericanos, los ciclos económicos y las políticas para atenuarlos o profundizarlos, la inflación, y la planificación a futuro, son algunos de los tópicos examinados. Por último, el capítulo 7 se dedica a América latina, el Mercosur y los problemas de la integración, incluyendo el análisis de las ventajas y desventajas del Mercosur y el ALCA, las posibilidades y riesgos de una alianza estratégica con el Brasil, la flamante

Unión Sudamericana, la ampliación del Mercosur a nuevos miembros, y las negociaciones en la OMC y con la Unión Europea

En síntesis, la obra permite vislumbrar que hay muchos caminos posibles para la Argentina en el viraje del siglo XXI, y la memoria histórica nos enseña que no todos conducen a una mayor felicidad de sus habitantes, en particular no lo hacen aquellos emparentados con el autoritarismo y la corrupción.

Noemí Brenta