

4<sup>o</sup> aniversario  
**realidad  
económica**

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

**255**



*Ilustración de Hermenegildo Sábat*

**Objetivo**  
**SOBERANÍA ALIMENTARIA**

**INSTITUTO  
ARGENTINO  
PARA EL  
DESARROLLO  
ECONÓMICO**

**Presidente honorario:**  
Salvador María Lozada

**Presidente:**  
Sergio Carpenter Vallejos

**Vicepresidente:**  
Alfredo T. García

**Secretaria:**  
Lucía Vera

**Prosecretaria:**  
Marisa Duarte

**Tesorero:**  
Eduardo Kanevsky

**Protesorero:**  
Ricardo Lournagaray

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

**Vocales Suplentes:**  
Ariel Slipak  
Flora Losada  
Teresa Herrera  
Alberto Urthiague

**Comisión revisora de cuentas:**  
Enrique Jardel  
Gabriela Vítola

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

**ISSN 0325-1926**

 **realidad  
económica**

**Nº 255**  
1º de octubre al  
15 de noviembre de 2010

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

**Director:**  
Juan Carlos Amigo

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

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

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

**Pedido de suscripción  
Nacional**

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

**Exterior**

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

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

# SUMARIO

## Argentina

### Néstor Carlos Kirchner: 1950-2010

8

El Instituto Argentino para el Desarrollo Económico expresa su hondo pesar ante el fallecimiento del ex presidente de la Nación, diputado nacional y titular de la UNASUR, Néstor Kirchner.

Fue un político notable en el más amplio sentido del término, que suscitó adhesiones y polémicas, y marcó con su impronta la salida de una de las crisis socioeconómicas e institucionales más profundas de la historia nacional.

El IADE reflejó a través de actos, cursos y publicaciones una postura de adhesión y reflexión crítica hacia la gestión del mandatario que asumió su cargo en un momento dramático para la Argentina y, en este doloroso momento, se suma a la ciudadanía que acompaña y respalda a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.



### Mensaje al pueblo

*Cristina Fernández de Kirchner*

## Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino

Mabel Manzanal - Fernando González

12

En la actualidad el mundo atraviesa una crisis alimentaria de grandes proporciones. El informe 2009 sobre el estado de la inseguridad alimentaria de FAO estima que “hay 1.020 millones de personas subnutridas en todo el mundo. Esta es la mayor cifra de personas hambrientas desde 1970 y significa un empeoramiento de las tendencias insatisfactorias presentes ya antes de la crisis económica” (FAO, 2009).



Para el caso de la Argentina, este trabajo plantea algunas disyuntivas e hipótesis acerca de la posibilidad de una relación virtuosa entre soberanía alimentaria y agricultura familiar. Se vislumbra en esta cuestión un futuro con amplias y diversificadas demandas sociales, económicas, políticas, culturales e institucionales resultantes de: (a) la crisis alimentaria en el nivel mundial; (b) el mayor reconocimiento que la agricultura familiar (AF) está adquiriendo; (c) la presencia de un Mercosur con potencialidad en la producción de alimentos y con predominio de agricultores familiares; y (d) la existencia de realidades nacionales frecuentemente surcadas por conflictos internos resultantes de demandas insatisfechas, muchas de ellas provenientes, precisamente, del ámbito de la AF y asimismo de población con riesgo alimentario.

En el ámbito del Mercosur se está dando con mayor intensidad un proceso de discusión y conformación de políticas públicas, nacionales e internacionales que vinculan AF, seguridad y soberanía alimentaria. Por ello consideramos importante contribuir con nuevas reflexiones a esta discusión, más aún en un contexto de crisis alimentaria, en un marco de perspectivas conflictivas en el campo agroalimentario (tanto mundial, como nacional) y dada la marginalidad de la AF frente al avance del agronegocio.

### Tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico

# 43

*Fernando Barri - Juan Wahren*

En el contexto histórico que describe este artículo es importante destacar que el modelo sojero de desarrollo en la Argentina no es otra cosa que la expresión actual de la agricultura capitalista latifundista, inserta en el marco de la actual crisis de la modernidad. Este modelo económico de desarrollo ligado con los agronegocios se instaló con fuerza gracias al contexto “propicio y planificado” de la década de los ‘90 en la Argentina, y hoy se expande rápidamente por otros países latinoamericanos como el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y Bolivia, con las mismas consecuencias sociales y ambientales que se observan en nuestro país. Además, muchos estudios desmitifican a los agronegocios como grandes productores de alimentos, empleadores de mano de obra y tecnologías. Se está generando así, a partir del modelo sojero de desarrollo, un mecanismo en el que los pequeños agricultores son inducidos por el mercado a emplear tecnologías y estrategias productivas insostenibles, donde acciones como la piratería genética y la privatización de los códigos de la vida no son sólo mecanismos de enriquecimiento especulativo del capital ligado con los agronegocios, sino además un verdadero “ecocidio”, un atentado a la biodiversidad, un suicidio planetario .

---

## Experiencias

---

### Ensayo y error: la reconversión de las estrategias empresariales en la disputa política en el espacio de trabajo. Metrovías y el cuerpo de delegados de Subterráneos de Buenos Aires

# 66

*Patricia Ventrici*

Este trabajo propone aproximarse a la comprensión de la dinámica y transformaciones de la dominación social en un proceso micro, analizando las reconversiones de las estrategias empresariales en función de los acontecimientos políticos generados desde la práctica sindical al interior de la empresa Metrovías, concesionaria del transporte subterráneo en la Ciudad de Buenos Aires. Este caso reúne un conjunto de particularidades que dan cuenta de su potencialidad para reflexionar en torno de esta problemática, en la medida en que tiene lugar al interior de un tipo de empresa privatizada paradigmático de los cambios en las relaciones del trabajo en las últimas décadas, a la vez que se trata de un sector cuya organización sindical ha sido particularmente exitosa en las luchas por sus reivindicaciones. Precisamente serán las causas, modos y consecuencias de estas transformaciones el objeto privilegiado de la presente indagación.



---

## Estado y sociedad II

---

### Cambios recientes en el rol distributivo del Estado. El impacto de la intervención pública sobre la desigualdad de ingresos personales (2001-2006). Parte II

83

*Gabriel Calvi - Elsa Cimillo*

Durante la década de 1990 la retirada del Estado de distintos órdenes de intervención configuró un escenario en el que el bienestar de la población tendió a estar gobernado casi con exclusividad por los avatares del mercado. En el marco de los cambios que siguieron al abandono de la convertibilidad -entre los que es posible incluir el retorno de la inflación, las nuevas iniciativas en materia de política social y los diversos intentos por recomponer los ingresos de los asalariados y los pasivos- reviste interés la evaluación del rol distributivo del cual el Estado tendió a desentenderse en la etapa anterior. El presente trabajo tiene por objetivo explorar el impacto del accionar estatal sobre la distribución del ingreso en los últimos años, a partir de la evaluación de su intervención en distintas esferas: política de ingresos, política social y fiscalización de los precios internos. Entre las conclusiones se señala una sensible revitalización -posterior a la devaluación- del accionar estatal en materia redistributiva, que se manifestó en forma temprana en la política social -desde la implementación, en 2002, del Plan Jefes y Jefas de Hogar- y más tardíamente, en la política de ingresos -con las progresivas actualizaciones del salario mínimo y el haber jubilatorio mínimo-.

---

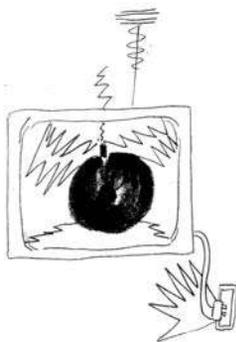
## Sociedad

---

### Espacialidad urbana, subjetividades y discurso de inseguridad

118

*Nicolás M. Rey*



Los modos de construcción de la *inseguridad* como problema giran en torno a la instauración de un orden social desigual, fragmentario y fuertemente polarizado, caracterizándose este discurso como la amplificación y legitimación de dicho orden social y la gestión de grupos de riesgo *en peligro* no supone más que el modo actual de resolución de la nueva cuestión social. Entonces, ¿cómo situarse en la ciudad del *miedo*? Sin caer en proposiciones pesimistas, es necesario afrontar el desafío de construir y reconstruir lazos sociales solidarios desde una perspectiva que articule la historia reciente argentina con las nuevas problemáticas socio-urbanas.

---

IADE

En resumidas décadas

1.10.1970/1.10.2010

139

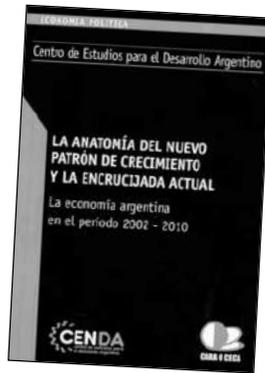
---

Galera de corrección

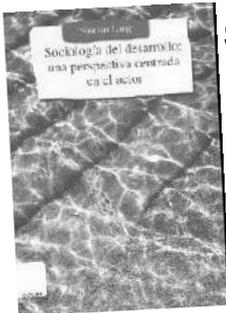
La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

*Martín Schorr*



140



Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor

NORMAN LONG

*Roberto Ringuélet*

---

IADE

Actividades

159

# Con otro nombre, la misma identidad y pertenencia



SEGUROS DE RETIRO S.A.

Previsol Compañía de Seguros de Retiro S.A. cambió su razón social por **Credicoop Compañía de Seguros de Retiro S.A.**

Esta nueva etapa que comenzamos es una ratificación más amplia de nuestra identidad y pertenencia a la Economía Social y Solidaria.

Credicoop Compañía de Seguros de Retiro S.A. le brindará, como siempre, su atención personalizada junto al mejor asesoramiento profesional para asegurar su tranquilidad futura y la de su familia.



SEGUROS DE RETIRO S.A.

Adolfo Alsina 633, C1087AAI - Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel: 5811 2000 / Fax: 5811 2001 / [WWW.CREDICOOP-SGU-RET.COM.AR](http://WWW.CREDICOOP-SGU-RET.COM.AR)

# Néstor Carlos Kirchner: 1950 - 2010

El Instituto Argentino para el Desarrollo Económico expresa su hondo pesar ante el fallecimiento del ex presidente de la Nación, diputado nacional y titular de la UNASUR, Néstor Kirchner.

Fue un político notable en el más amplio sentido del término, que suscitó adhesiones y polémicas, y marcó con su impronta la salida de una de las crisis socioeconómicas e institucionales más profundas de la historia nacional.

El IADE reflejó a través de actos, cursos y publicaciones una postura de adhesión y reflexión crítica hacia la gestión del mandatario que asumió su cargo en un momento dramático para la Argentina y, en este doloroso momento, se suma a la ciudadanía que acompaña y respalda a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

# Mensaje al pueblo\*

*Presidenta Cristina Fernández de Kirchner*

Son las 17:40 horas del día lunes.

En unos instantes más voy a recibir las cartas credenciales de nuevos embajadores en la República Argentina.

Un día más de gestión de gobierno pero, evidentemente, un día diferente en mi vida. Mi vida que, bueno, como todos saben cambió en forma definitiva. He leído o escuchado que éste es mi momento más difícil. En realidad es otra cosa. Es mi momento más doloroso. El dolor es algo diferente a las dificultades o a las adversidades. Yo he tenido en vida política y en mi gobierno en particular, muchísimas dificultades y muchísimas adversidades pero el dolor es otra cosa. Es el dolor más grande que he tenido en mi vida. Es la pérdida de quien fue mi compañero durante 35 años, compañero de vida, de lucha, de ideales; una parte mía se fue con él, está en Río Gallegos.

Pero, bueno, no es esto un momento para utilizar la Cadena Nacional para terapia emocional, sino para agradecer.

Yo quería utilizar estos pocos y breves minutos para agradecer a todos y a todas a todos los hombres y mujeres que se movilizaron, que quisieron verlo, que quisieron despedirlo, que rezaron por él, que lloraron por él, que no pudieron llegar tal vez acá porque vivían lejos pero se reunieron en otros lugares. Que me entregaron rosarios; los rosarios de él los tengo todos, colgados en mi casa de Río Gallegos. Agradecerles las flores, las cartas, las camisetas de Racing, el Racing que él adoraba. hasta también las otras camisetas que me regalaron que eran de otro partido pero bueno, igual, a él el fútbol le gustaba mucho y las banderas también que entregaron. Yo quiero agradecer mucho esa inmensa y formidable muestra de cariño y de amor, que él se la merecía. No voy a tener falsa humildad porque, como decía una dirigente muy importante que ya falleció, hay que ser muy grande para ser humilde y yo no soy grande así que no voy a ser humilde.

Simplemente voy a decir que él se lo merecía. Y permítanme

\* Emitido el 1.11.2010 por LRA Radio Nacional y LS82 TV Canal 7 Argentina juntamente con las emisoras que componen la Cadena Nacional de Radio y Televisión.



agradecerle en forma especial a las decenas, a las decenas de miles y miles de jóvenes, que cantaron y marcharon con dolor y con alegría, cantando por él, por la patria. quiero decirles a todos esos jóvenes que en cada una de esas caras yo vi la cara de él cuando lo conocí. Ahí estaba el rostro de él, exacto y decirles a esos jóvenes que tienen mucha más suerte que cuando él era joven, porque están en un país mucho, pero mucho mejor. En un país que no los abandonó, en un país que no los condenó ni los persiguió, al contrario, en un país que los convocó, en un país que los ama, que los necesita. En un país que vamos a seguir haciendo distinto entre todos. y a los millones y millones de argentinos, que parece que somos más de cuarenta millones, porque además, tuvimos la suerte de que él nos

debe haber ayudado, el Censo salió muy bien.

Quiero decirle a todos los argentinos que siempre he tenido un gran sentido de la responsabilidad en todas las funciones que he cumplido, cuando fui legisladora provincial, cuando fui legisladora nacional y más aún, como Presidenta, porque siento que de mí depende la suerte de todos los argentinos.

Pero déjenme decirles, que desde este miércoles, además de esa inmensa responsabilidad que siempre sentí y ejercí con mucho amor, con mucho corazón, con mucha convicción, con mucha pasión, siento otra gran responsabilidad que es la de hacer honor a su memoria y hacer honor a su gobierno, que transformó y cambió el país. Muchas gracias a todos, por todo.

# Soberanía alimentaria y agricultura familiar

## Oportunidades y desafíos del caso argentino\*

*Mabel Manzanal \*\**

*Fernando González\*\*\**

En la actualidad el mundo atraviesa una crisis alimentaria de grandes proporciones. El informe 2009 sobre el estado de la inseguridad alimentaria de FAO estima que “hay 1.020 millones de personas subnutridas en todo el mundo. Esta es la mayor cifra de personas hambrientas desde 1970 y significa un empeoramiento de las tendencias insatisfactorias presentes ya antes de la crisis económica” (FAO, 2009).<sup>1</sup>

Para el caso de la Argentina, este trabajo plantea algunas disyuntivas e hipótesis acerca de la posibilidad de una relación virtuosa entre soberanía alimentaria y agricultura familiar. Se vislumbra en esta cuestión un futuro con amplias y diversificadas demandas sociales, económicas, políticas, culturales e institucionales resultantes de: (a) la crisis alimentaria en el nivel mundial; (b) el mayor reconocimiento que la agricultura familiar (AF) está adquiriendo; (c) la presencia de un Mercosur con potencialidad en la producción de alimentos y con predominio de agricultores familiares; y (d) la existencia de realidades nacionales frecuentemente surcadas por conflictos internos resultantes de demandas insatisfechas, muchas de ellas provenientes, precisamente, del ámbito de la AF y asimismo de población con riesgo alimentario.

En el ámbito del Mercosur se está dando con mayor intensidad un proceso de discusión y conformación de políticas públicas, nacionales e internacionales que vinculan AF, seguridad y soberanía alimentaria. Por ello consideramos importante contribuir con nuevas reflexiones a esta discusión, más aún en un contexto de crisis alimentaria, en un marco de perspectivas conflictivas en el campo agroalimentario (tanto mundial, como nacional) y dada la marginalidad de la AF frente al avance del agronegocio.

\* Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056 y PIP 1879 –CONICET, todos ellos dirigidos por Mabel Manzanal. Una primera versión de este trabajo fue presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil, 2010.

\*\* Economista, investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-, profesora titular de la UBA y directora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -UBA).

\*\*\* Licenciado en Sociología de la UBA e investigador asistente del PERT (FFyL-UBA).

<sup>1</sup> El documento de la FAO se refiere a la crisis económica que se desató en EUA en octubre de 2008 y que repercutió en todas las esferas de la economía global.

La exposición que sigue se organiza con los antecedentes del caso, para luego esbozar un breve recorrido histórico y conceptual sobre agricultura familiar, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Luego, nos ocupamos de cuestionar el devenir de la problemática del hambre en la Argentina. Seguidamente, analizamos cómo se origina y plantea la relación entre seguridad alimentaria y agricultura familiar en el ámbito del Mercosur, específicamente en la Reunión especializada de agricultura familiar (REAF) por su ingerencia en estas temáticas. Para ello, comenzamos esbozando algunos antecedentes de esta institución (su composición, su historia y sus diferentes propuestas) y las posiciones y planteos de los referentes de la Argentina. En el siguiente apartado nos referimos a los programas públicos nacionales cuyos componentes se relacionan con la seguridad alimentaria. Por último, realizamos una reflexión que recupera la interrelación entre las distintas temáticas relevadas, concluyendo con nuevas preguntas e hipótesis que amplían la discusión que aquí se propone.

## Antecedentes

Los antecedentes que vinculan seguridad y soberanía alimentaria con AF refieren repetida y significativamente a la experiencia brasileña, tanto en relación con la política pública como al accionar

de las organizaciones y movimientos sociales. Es el caso de la trascendente influencia del Movimiento Sin Tierra –MST– del Brasil para las organizaciones de productores familiares de la Argentina. De aquí que consideremos necesario recuperar en el análisis de esta temática el contexto de las experiencias que se dan en el ámbito del Mercosur e investigar las diversas cuestiones que, al respecto, aparecen en la REAF, porque es en este ámbito donde los representantes de los gobiernos del Mercosur discuten sus propuestas de desarrollo para el sector de la AF.

En la Argentina, desde la década de 1990 se han sucedido numerosos programas de desarrollo rural (PDR) dirigidos a la atención de la AF. Sin embargo, no conforman una política para la AF (Manzanal et al: 2008). Las estrategias sobre seguridad alimentaria están presentes sólo en algunos de ellos y delimitada a alguna cuestión particular. En general, entre otras cuestiones aparece la producción de autoconsumo dirigida a garantizar una adecuada alimentación para la familia agrícola. En algunos casos, asimismo, apoyan la venta de los excedentes de autoconsumo; por ejemplo en ferias francas donde la relación directa entre productor y consumidor abarata los precios. Sin embargo, esto no puede considerarse estrictamente un accionar vinculado con la seguridad alimentaria aunque el precio de venta sea

más conveniente que en otros mercados, porque sólo acceden a los alimentos los que tienen capacidad económica para comprar los productos. Es decir, no hay en los PDR una estrategia centralmente dirigida a que la AF se constituya en proveedora de los alimentos requeridos para atender los problemas de hambre y desnutrición de la población en general (con la excepción del caso del Prohuerta-INTA y Ministerio de Desarrollo Rural- que por otra parte tampoco focaliza en la AF, sino en la difusión de huertas fundamentalmente urbanas).

En realidad, tampoco hay una *única* estrategia en el conjunto de los PDR que aparecieron desde mediados de la década de 1980 (casi simultáneamente con la recuperación democrática de la Argentina) potenciando el accionar público y fortaleciendo las instituciones vinculadas con la AF (identificada entonces como minifundistas, pobres rurales, pequeños productores). Proyectos, programas y direcciones pertenecientes a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) se difundieron por todo el país solventados con fondos del presupuesto público, preferentemente nacional, pero además complementados, en la mayoría de los casos, con importantes recursos de fuentes internacionales, que derivan en deuda externa. De distinta

forma todos ellos lograron instalar la problemática en las provincias y contribuir a la formación de técnicos y de instituciones locales Pero fue desde el conflicto “del campo” de marzo de 2008<sup>2</sup>, que la atención a la AF adquirió un especial y significativo reconocimiento por parte del Gobierno nacional. A causa de este conflicto y como una respuesta que podría interferir en la alianza de los grupos opositores, el Gobierno mostró un mayor interés en el sector de la AF, creando organismos estatales específicos y modificando la estructura institucional respectiva. Por ejemplo, en el transcurso del año 2008 se creó una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Más tarde (1-10-2009) la SAGPyA pasó a ser Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) con lo cual la Subsecretaría se constituyó en Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y, dependiendo de ésta, se conformó la actual Subsecretaría de Agricultura Familiar. En 2008, en el ámbito de la REAF, se sostuvo que para el siguiente año (2009) aparecería un plan único dirigido a la AF, lo cual supone la elaboración de una política estratégica para el sector, reemplazando a todos los PDR superando superposiciones y contradicciones. Sin embargo, a mediados de 2010, el mismo aún no ha aparecido.

<sup>2</sup> A pesar de haber transcurrido más de dos años, dicho conflicto parecería seguir vigente (nuestra postura al respecto aparece en Manzanal y Arzeno, 2010)

## Temas y conceptos

### **Agricultura familiar**

El término “agricultor familiar” está adquiriendo en el país un uso muy amplio y difundido. Recientemente ha sido adoptado desde el ámbito de las políticas públicas y desde muchas de las organizaciones representativas de este sector social.

En los hechos no se han logrado consensuar las múltiples y ricas discusiones conceptuales acaecidas varias décadas atrás, que desde el ámbito académico de la sociología, la antropología y otras disciplinas de las ciencias sociales, buscaban identificar a los sujetos sociales vinculados con la problemática agraria. Por ello, cabe preguntarse ¿qué es la AF? ¿qué tiene de diferente la categoría de agricultor familiar y la de campesino, pequeño productor, colono, chacarero, trabajador rural, minifundista? O mejor aún: ¿a quién incluye y a quién excluye esta nueva definición?

No es el fin del presente trabajo recuperar aquella polémica histórica sobre el sujeto social agrario. En un trabajo anterior (Manzanal, 1993: 23) planteábamos que ya desde la teoría clásica y desde el marxismo, “campesino” aludía a la relación trabajo familiar-tierra que se daba en una pequeña explotación de producción-consumo, generalmente agrícola. Posteriormente, y a partir de la distinción entre campesino pobre, medio y

rico, comenzó desde las políticas públicas a asociarse el concepto de campesino con una variable más operativa como la de “pequeño productor”. Conjuntamente, este modo de observar distintos estratos de campesinos viabilizó la construcción de tipologías para gestionar dichas políticas.

Archetti y Stolen (1975) al intentar mostrar la variada composición de las explotaciones familiares en el caso argentino, propondrán hablar de *farmers*, para diferenciar entre el campesino y aquel productor que aun utilizando mano de obra familiar, logra acumular capital. A este sector se dirigieron diversos planes de desarrollo promovidos desde los propios gobiernos y organismos de financiamiento internacional. Así, por ejemplo, durante los años '60 y '70, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola -CIDA- impulsó estudios sobre tenencia de la tierra y planificación económica en seis países de América latina. Uno de ellos era la Argentina, aquí el trabajo estuvo a cargo de un organismo de planificación del Estado: el ex Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- y el Consejo Federal de Inversiones -CFI- (Manzanal, M. 1993: 97). En aquel momento histórico primaba la concepción de que la concentración de la propiedad de la tierra impedía una agricultura competitiva. Se buscaba, entonces, generar oportunidades para agricultores y colonos, de tipo “farmer”, para que accedieran a explotacio-

nes cuyos tamaños permitieran la producción competitiva en mercados nacionales e internacionales. Por otro lado, también entonces se reconocía la figura del minifundista, como aquel productor cuya parcela en explotación tenía un tamaño tan pequeño que resultaba inviable para el mantenimiento del grupo familiar en las condiciones medias de la producción en cuestión. Esta situación, sumada al contexto de grandes explotaciones improductivas, planteaba la necesidad de transformar la estructura agraria y, en muchos casos de países latinoamericanos, promover la reforma agraria.

Ya al promediar la década de 1980 comenzó desde la política pública a hablarse de pobres rurales y de pequeños productores, a veces indistintamente y es más cerca del segundo milenio cuando se generaliza el término: *agricultura familiar*. Soverna et al (2008: 1) sostienen que “la instalación de la problemática de la agricultura familiar (AF) en el país llega de la mano del MERCOSUR”. Y afirman que fue la COPROFAM -Coordinadora de Organizaciones

de la Producción Familiar del MERCOSUR,<sup>3</sup> la que “solicita en la Cumbre de Presidentes de Montevideo, en diciembre de 2003, la creación de un grupo *ad hoc* para que proponga una agenda de política diferencial para la agricultura familiar”, la que se debería diferenciar de la agricultura empresarial.<sup>4</sup> Estos autores interpretan que: “la novedad no está representada por el uso del concepto, que tenía abundantes antecedentes, sino en que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas, en consonancia con lo que ya venían haciendo Chile y Brasil”.<sup>5</sup>

Al respecto Schiavoni (2010) y en relación con el caso argentino considera que:

La agricultura familiar en la Argentina es una categoría en construcción. Su definición y alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias.

El uso de la denominación se generaliza en la última década, abarcando no sólo a los *farmers* pampeanos sino a un amplio y heterogéneo conjunto de extensión nacional. La

<sup>3</sup> Es importante señalar que actualmente en esta organización sólo participa por la Argentina la Federación Agraria Argentina (FAA). Este pedido se realiza mediante la “Carta de Montevideo”, y lleva también la firma de la Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares.

<sup>4</sup> En realidad los autores citan en este párrafo un trabajo de 2007 de Susana Marques quien hizo un análisis al respecto siendo funcionaria responsable de la gestión y ejecución de políticas públicas para la agricultura familiar en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

<sup>5</sup> Las referencias de antecedentes que provienen no sólo del Brasil sino también de Chile van a reiterarse al tratar el tema de la creación de instituciones públicas específicas vinculadas con el sector de la agricultura familiar y al desarrollo rural (Carballo, s/f)

noción comienza a circular en conexión con fines prácticos (definir políticas) y, a partir de determinados acontecimientos, tales como la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (1994) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (2004).

Con una mirada semejante, Schneider y Niederle (2010) y desde el caso brasileño afirman (traducción nuestra):

¿Qué es un agricultor familiar? Sin apelar a las definiciones teóricas, se podría concordar que un agricultor familiar es todo aquel sujeto que vive en el medio rural y que trabaja en la agricultura junto con su familia. Así definido, por el sentido común, el agricultor familiar abarca una diversidad de formas de hacer agricultura. (...) Si tomamos el Brasil de norte a sur, es posible encontrar una diversidad muy grande de agricultores familiares, muchos de ellos con denominaciones locales y regionales muy específicas, tales como los colonos (en el Sur), "sitiantes" y moradores (en el Nordeste), "caipiras" (en el Sudeste y Centro Oeste) y "ribeirinhos" (en la región amazónica).

La denominación agricultura familiar ganó espacio político, académico y social en el Brasil a partir de mediados de 1990. (...) La creación y el reconocimiento de la agricultura familiar se debe a las luchas del movimiento sindical por crédito, mejora de precios, formas de comercialización diferenciadas, implementación de la reglamentación constitucional de previsión social rural que ocurrieron en el período en que el Brasil ingresaba en la "onda neolibe-

ral", en el inicio de la década de 1990. Pero la consolidación vino con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF), a través del decreto presidencial N° 1.946, de 28 de julio de 1996 y, más tarde, con la ley de la Agricultura Familiar (N° 11.326, de 2006).

Por otro lado, cuando se trata de operacionalizar este concepto (especialmente desde el ámbito público) se utiliza una clasificación a partir de distintas categorías ligadas con el tamaño de la parcela, la contratación de mano de obra, la disponibilidad de maquinaria y su antigüedad, la utilización del trabajo familiar en forma preponderante, etc. De este perfil (que prioriza categorías económicas) surgieron tres tipos de agricultores familiares según su nivel de capitalización (Obschatko, 2007: 9). En una reciente actualización de esta tipología se agregó una cuarta categoría que incorpora a productores más capitalizados. Ambas tipologías fueron encargadas por el PROINDER-SAGPyA y esta ampliación se debe a una decisión de la SAGPyA vinculada con "definir políticas de desarrollo rural para un universo más amplio que el de los pequeños productores comprendidos en el primer estudio". Lo cual también se relaciona con la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) y, según señalan, con el fin de aproximarse a una cuantificación de la agricultura familiar en los términos de la resolución 255 que

define al Núcleo Agricultor Familiar (NAF) como: “una persona, o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar, es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad” (Obschatko, 2009: 15). Los autores de este trabajo señalan expresamente que su categoría se encuadra dentro de los límites impuestos por la información censal y que entonces estas “explotaciones agropecuarias familiares” no son la totalidad del universo de la “agricultura familiar -que incluye otras familias vinculadas con la agricultura o el ámbito rural, pero que no necesariamente son explotaciones agropecuarias” (Ibíd.). Es decir, quedan afuera sectores rurales que trabajan en el campo o en actividades agrícolas bajo formas familiares pero que no aparecen en el censo porque no lo hacen dentro de una explotación agropecuaria.

Precisamente, la manera como el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) entiende a la AF incluiría a estos sectores porque es más amplia, no se vincula sólo con las explotaciones agropecua-

rias y dista de ser económica.<sup>6</sup> El FoNAF define a la AF como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”. Aquí está presente el aporte familiar pero no sólo como fuerza laboral sino también como medio en el que se da la transmisión de saberes, valores y otras características propias de la identidad del sector. Esta concepción, al no ser estrictamente socioeconómica o estadística/censal, incorpora a sectores que no aparecen bajo otras definiciones. Así el FoNAF incluye como parte de ese universo, por ejemplo, a quienes realizan minería artesanal o turismo rural (FoNAF, 2007) y que no lo hacen a partir de una explotación agropecuaria identificada en los censos.

Esta amplitud en la delimitación de la AF constituye una estrategia política de las organizaciones dirigida a reconocerse y reivindicar una base social amplia (como sostiene Baranger, 2008: 58-60). En cambio, la política pública requiere cuantificar el universo de sus beneficiarios y las posibilidades de hacerlo no son siempre factibles y similares entre los países. Es por ello que la REAF en su reglamento interno establece que los términos “agricultura familiar” y “agricultura campesina” podrán ser utilizados de acuerdo con la conveniencia de cada Estado parte (REAF, 2004).

<sup>6</sup> El FoNAF es una entidad que busca representar a los agricultores familiares de Argentina. Se presenta como un propuesta participativa de Desarrollo Rural para las organizaciones del sector, en el tercer apartado explicamos cómo fue el proceso que le dio origen.

### **Seguridad alimentaria**

El término **seguridad alimentaria** surge a mediados de la década de los '70 a partir de trabajos realizados por FAO. En 1974 tiene lugar la Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por ONU y en ella se definió a la seguridad alimentaria como una situación en la "que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios" (FAO, 2006: 1). Estas discusiones retomaban documentos internacionales que ya desde 1924 planteaban la alimentación como un derecho humano (Aguirre, 2005: 27). Luego, durante los años '80, y en consonancia con el contexto neoliberal dominante, la idea implícita en este concepto fue transformándose para centrarse sobre la *capacidad* para abastecerse de alimentos, significando un traslado de responsabilidad hacia el individuo (Ibíd.: 28).

Amartya Sen criticará esta postura, ya que para él la problemática no reside en la producción, sino en el acceso de la población a los alimentos.<sup>7</sup> Un antecedente de esta posición la podemos encontrar ya a mediados del siglo XX en los trabajos de Josué de Castro, que afirmó que "el mundo

dispone de recursos suficientes para permitir tipos adecuados de alimentación por parte de todas las colectividades. Y si, hasta ahora, muchos de los *huéspedes de la tierra* continúan sin participar del banquete, es porque todas las civilizaciones, inclusive la nuestra, se han mantenido y estructurado sobre la base de una extrema desigualdad económica" (De Castro: 1975: 357).

En la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1996, se adopta la definición de seguridad alimentaria más aceptada actualmente. En ella se sostiene que:

"existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento *acceso físico* y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (cursiva nuestra -FAO, 1996).

No podemos dejar de mencionar que, como sostiene Carballo (s/f: 2), este reconocimiento resulta un poco tardío. El autor afirma: "que la seguridad alimentaria de la población tenga mucho más que ver con el acceso a los alimentos que con su producción, como 'descubre' por primera vez en la historia la 'Cumbre Mundial, de la Alimentación' organizada por la FAO en 1996, sólo reconoce un

<sup>7</sup> Sen basó sus afirmaciones sobre el estudio de hambrunas. En todos los casos estudiados los alimentos estaban disponibles, pero los pobres no pudieron acceder a ellos. "A partir de este estudio, para comprender el hambre, la disponibilidad de alimentos perderá importancia frente al estudio del acceso" (Aguirre, 2004: 2).

fenómeno del que existían múltiples constataciones anteriormente negadas”.

De todos modos, cabe señalar que esta forma de concebir la problemática alimentaria ha tenido profundas consecuencias en las políticas que los países llevaron a cabo, porque se piensa mayormente en el acceso a los alimentos en relación directa con el poder de compra del salario que recibe una persona. En el caso de aquellos que han sido marginados por el mercado laboral se proponen políticas de corte asistencial para proveerles los alimentos que no puedan comprar en el mercado. En la Argentina esta concepción tuvo recepción manifiesta a través de diversos programas que desde los años 80 se fueron implementando y cuyas principales acciones se limitaron a garantizar el *acceso físico* a través de cajas de ‘alimentos baratos’ repartidas en aquellos sectores sociales sin capacidad de comprarlos.

### **Soberanía alimentaria**

Las limitaciones que muchas organizaciones encontraron en la definición de los problemas de la alimentación realizada por la FAO, condujo al surgimiento de una nueva idea-fuerza: la *sobera-*

*nía alimentaria*. El término surge mediante el impulso de Vía Campesina (VC)<sup>8</sup>, que ya en la cumbre de FAO de 1996 plantea miradas alternativas para reencauzar la producción de alimentos y para enfrentar las crisis alimentarias. Luego de aquel evento, VC impulsó junto a otros actores los Foros por la Soberanía Alimentaria, que se instituyeron como cumbres paralelas a las realizadas por FAO. En 2001, en La Habana, se organizó el primero de ellos. En él definieron qué soberanía alimentaria es:

“el derecho de los pueblos a *definir sus propias políticas* y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base sobre la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales”.<sup>9</sup>

Es notorio el quiebre que esta definición introdujo en relación con las políticas que la anterior definición de FAO pretendía instituir. Lo fundamental es que tal propuesta ya no postula que para garantizar la alimentación sea necesario proveer de alimentos a bajos precios (muchas veces a

<sup>8</sup> Vía Campesina es una organización internacional de agricultores, surgida en mayo del 1993, en una conferencia llevada a cabo en Mons, Bélgica. El objetivo común que persiguen las diferentes organizaciones adheridas a VC es rechazar el modelo neoliberal de desarrollo rural y lograr la soberanía alimentaria.

<sup>9</sup> Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 2001.

través de grandes empresas de alimentación que monopolizan el mercado), sino que hace hincapié en otras cuestiones. Las que corresponde analizar detenidamente porque implican modificaciones importantes para toda formulación de políticas y prácticas de desarrollo en general que pretenda reconocer o incorporar en sus planteamientos la soberanía alimentaria

Esto se profundiza más aún en el siguiente Foro realizado en Roma durante el año 2002. Allí los movimientos sociales participantes definen el término con más amplitud. Se habla ahora del derecho a definir “políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra”.<sup>10</sup> Ahora, en esta nueva delimitación se trasciende la mera producción de alimentos y se pone mayor énfasis en la necesidad de que las comunidades locales puedan controlar las políticas y los recursos.

Entonces, en este contexto y subrayando sus principales alcances, la *soberanía alimentaria* se caracteriza por que:

- a) es un *derecho* de los pueblos;
- b) son los pueblos y comunidades locales los que *deben definir y controlar sus propias estrategias sustentables de producción, distribución y consumo*;
- c) se fundamenta sobre la *diversidad*

*de los modos de producción local*;

- d) la base de la alimentación está en la *pequeña y mediana producción agropecuaria* (lo cual implica cuestionar el consumo de alimentos proveniente de las agroindustrias);
- e) *respetar la diversidad de las prácticas alimentarias de cada cultura*, es decir se plantea un consumo que siga las pautas alimenticias propias de las diferentes comunidades, regiones, ámbitos territoriales (no masivo, ni normalizado, ni regulado por el modelo dominante);
- f) promueve que los actores locales encaren procesos de *autogestión en sus territorios*, controlando sus políticas y recursos para en definitiva poder fortalecer y consolidar sus propios modos de producción, comercialización y gestión en cada ámbito rural en cuestión

Sin lugar a dudas, esta postura se contrapone con muchas políticas de seguridad alimentaria que, con frecuencia, dependen de recursos provenientes de organismos internacionales. En estos casos dichos organismos fijan los criterios a aplicar y dejan escaso margen para la decisión desde los actores y desde los ámbitos locales.

<sup>10</sup> Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Roma, 8 al 13 de junio de 2002.

En América latina el término viene teniendo mayor relevancia por el impulso que los movimientos sociales le han dado. Lo cual ha llevado a que algunos Estados lo han empezado a tomar como propio. Un ejemplo de ello aparece en los países miembro del bloque de Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) que en 2008 reunió en la ciudad de Managua a sus mandatarios en una Cumbre Presidencial sobre Soberanía Alimentaria.<sup>11</sup>

De todos modos, el sentido que le dan los Estados al término difiere del de las organizaciones sociales. En general, para los Estados la soberanía alimentaria refiere a que el país pueda garantizar la alimentación de su población sin necesidad de importar alimentos de otros países. No pone el acento en el rol de las comunidades planteado por las organizaciones. Bajo esta concepción, los productores familiares cumplen a lo sumo la función de proveedores de los alimentos para que el Estado garantice la alimentación

de la población en general

En el caso argentino, esta *concepción estatal* también quedó plasmada en las palabras de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández, quien al momento de lanzar la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, el 9 de octubre de 2009, sostuvo que los agricultores familiares son aquéllos que “contribuyen todos los días a construir soberanía alimentaria para el pueblo argentino”. Esta afirmación no expresa exactamente la postura del FONAF, que considera que la soberanía alimentaria es un derecho a ejercer por las propias comunidades.<sup>12</sup>

Es necesario comprender esta divergencia en toda su dimensión para analizar las consecuencias y las disputas que pueden gestarse en torno de las políticas públicas vinculadas con la problemática alimenticia y con la AF. Ya que estamos observando que en el presente en la Argentina aparecen políticas, proyectos, programas y propuestas dirigidos tanto a los agricultores familiares,<sup>13</sup> como al

<sup>11</sup> En la actualidad, el ALBA está conformado por Venezuela, Ecuador, Cuba, Bolivia, Honduras, Dominica, Nicaragua, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas. Un dato que refuerza esa afirmación es que Ecuador, Venezuela y El Salvador sancionaron sus “leyes de soberanía alimentaria” (el último no pertenece formalmente al bloque del ALBA, pero esta en vías de ingresar).

<sup>12</sup> “La Soberanía Alimentaria es el derecho de las comunidades a definir sus políticas agrícolas, de pesca y ganaderas que sean apropiadas a sus circunstancias exclusivas. Esto incluye el derecho a la alimentación y a la producción de alimentos”. Ver en [http://www.fonaf.com.ar/documentos/Soberania\\_Alimentaria.pdf](http://www.fonaf.com.ar/documentos/Soberania_Alimentaria.pdf)

<sup>13</sup> Es por ejemplo el caso del IPAF Pampeana del INTA. Dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) funcionan los Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF). El IPAF de la zona pampeana promueve la vinculación entre AF y soberanía alimentaria.



sistema agroalimentario en su conjunto<sup>14</sup>, y que postulan diferentes acciones en nombre de la soberanía alimentaria.

Debemos tener en cuenta que las diferentes concepciones de soberanía alimentaria conllevan distintas prácticas. Por ejemplo, si nos ubicamos en el contexto predominante de lo que podemos denominar la “concepción estatal”, podrían postularse políticas sustentadas sobre el abastecimiento del mercado interno a partir de productos masivos elaborados por grandes empresas agroalimentarias locales a precios accesibles. En este caso, aun cuando la materia prima (carne, leche, trigo) sea adquirida a los productores familiares, no se estará sosteniendo el tipo de modelo y de transformación productiva, cultural y social, hacia la que apunta la soberanía alimentaria para las organizaciones sociales que la sostienen. Porque para éstas importa la autogestión, el control de los recursos, de modo de garantizar el fortalecimiento de los productores y actores locales. Es decir, en cada *territorio* se está apuntando a una disputa de poder, a una transformación del modelo actual de producción, con-

sumo y comercialización, que en definitiva requiere modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en el control de los recursos a favor de los actores y comunidades locales.

### **Breve reseña del hambre en el “granero del mundo”**

Si tomamos como punto de partida la definición de seguridad alimentaria podemos definir al hambre (o inseguridad alimentaria) como la situación en que las personas no pueden acceder a los alimentos básicos para sustentar su vida. Y entonces, como lo plantea Josué de Castro en su obra *Geografía del Hambre* (1950), podemos distinguir entre hambres individuales y hambres colectivas pero también de hambres totales (inanición) y hambres parciales (malnutrición).<sup>15</sup> En esa gran obra el autor postuló que el hambre era un tema tabú y que sus trabajos tropezaban con la dificultad de la inexistencia de datos. Sin embargo, pudo comprobar que “por lo menos dos tercios de las poblaciones sudamericanas (cerca de 60 millones de individuos) se encontraban en un estado permanente de subnutrición y que por lo

<sup>14</sup> Es el caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA2) recientemente anunciado por la Presidenta de la Nación, y aún en elaboración.

<sup>15</sup> Esa afirmación también la recuperan otros autores, como Aguirre (2005) quien diferencia entre dos niveles de seguridad alimentaria macro (países, regiones) y micro (personas, familias). Esta autora estudió el hambre oculta (lo que Josué de Castro llama parcial) a través de las estrategias de consumo de las familias del área Metropolitana de Buenos Aires.

menos un tercio (cerca de 30 millones de individuos) vive en un estado de verdadera hambre crónica” (1950: 306). ¿Fue la Argentina, como tradicionalmente se piensa, una excepción a esa situación del subcontinente?

La apreciación generalizada es que en la Argentina el hambre no constituyó un problema, salvo contadas excepciones. Históricamente se lo consideraba un país donde la provisión de alimentos estaba garantizada para toda la población. Sin embargo, ya a principios de siglo XX, en pleno auge del modelo agroexportador, Juan Biale Masse en su “Informe sobre el estado de la clase obrera en el interior de la República” había advertido sobre situaciones en que las personas no alcanzaban a cubrir sus necesidades alimenticias. Observó que en la provincia de Tucumán tanto el salario como la ración alimenticia eran insuficientes, situación que conllevaba “efectos de degeneración”, como el alcoholismo (1985 [1904]: 230-231). Una situación parecida encontró en otras regiones que analizó.<sup>16</sup> Otra muestra de que algunos sectores no pudieron tener acceso efectivo a una buena alimentación son los sucesivos planes enfocados hacia el sector

de la niñez y gestados desde el Estado y sus instituciones educativas. Entre ellos está la Copa de Leche (1906), que fue derivando en comedores escolares (1938), la ley Palacios -que creó la dirección de Maternidad e Infancia, encargada de repartir leche a embarazadas y niños (Britos et al, 2003)-. Todos, al ser focalizados al sector de la niñez, de algún modo ocultaban la falta de alimentación como un problema social de amplio alcance.

A mediados de la década de los ‘80, a poco de retornada la democracia, el Estado reconoció el deterioro de la situación alimentaria. Por ese motivo se implementó el Programa Alimentario Nacional (PAN). Un programa con un carácter asistencial destinado a complementar la alimentación de más de 1 millón de familias de los sectores más carecientes de la población. A decir de Sergio Britos (et al): “el PAN es quizá el paradigma de una historia que continúa vigente luego de 20 años y que puede sintetizarse en la concepción gastronómica de las políticas sociales y la concepción asistencialista de las políticas alimentarias” (Britos et al., 2003: 23)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> En La Rioja: “Los pobres todos me lloran miseria, y ¿cómo no, si ganan 80 centavos y la ración mínima es de 99 (...) Ese déficit se traduce en miseria y hambre, en alimentación insuficiente (...)” (Biale Masse, 1985: 254).

<sup>17</sup> Para Britos la concepción gastronómica se basaba sobre que el foco del plan era la complementación alimentaria de las familias pobres, que buscaba alcanzar un aporte nutricional cercano al 20% de las necesidades de esas familias. La concepción asistencialista es la que considera a ciertos sectores meramente como receptores de algún

Los resultados de ese plan no pudieron amortiguar el impacto de la crisis que se desató hacia fines de la década. Así, en 1989 se puso en evidencia, a partir de los saqueos a supermercados, almacenes y casas de comida, que el hambre era un problema: (i) que afectaba a un amplio espectro de población y no sólo a pequeños grupos de sectores pobres concentrados en la infancia; y ii) que no era sólo un problema circunstancial.

La histórica desigualdad social se manifestó en toda su crudeza cuando la hiperinflación de 1989 elevó a tal extremo el precio de los alimentos que impidió que los sectores más empobrecidos accedieran a ellos y de este modo fue evidente que el hambre era “un problema estructural inherente al modelo económico instaurado en el país y a la evolución que ha tenido en él nuestro sistema agroalimentario” (Teubal, 1989: 88). Miguel Teubal ubica los orígenes de este modelo a mediados de los años 70; considera que entonces se dio un cambio en los “regímenes de acumulación” que impactó fuertemente en el sistema agroalimentario. Entre los factores más importantes, para entender el alza permanente de los alimentos señala: las características de la estrategia exportadora impulsada por el agro pampeano; el surgi-

miento de ‘productos de marca’ más elaborados pero más costosos; el surgimiento y la primacía de los supermercados e hipermercados que se transformaron en ‘formadores de precios’; la creciente integración vertical de la cadena agroalimentaria, en gran medida transnacionalizada (Ibíd.).

Durante la década de los ‘90, si bien el plan de Convertibilidad logró detener la expectativa inflacionaria, se fue configurando una crisis profunda en el sistema alimentario. Entre las causas de esa crisis, está la eliminación de las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes, que garantizaban el precio sostén para los pequeños y medianos productores, lo cual hubiera evitado que muchos de ellos fueran alcanzados por la caída de los precios internacionales. Teubal remarca que, sin embargo, esta depreciación en el sector agroalimentario no produjo un descenso de precios de los alimentos. Sólo entre 1991 y 1993 “los precios del rubro alimentos y bebidas que integran el IPC aumentaron 49,7%, o sea un nivel sustancialmente mayor al índice general de precios” (Ibíd., 1994, 62)<sup>18</sup>. Esta tendencia que siguió hasta el estallido de la segunda ola de saqueos, en diciembre de 2001, puso nuevamente en evidencia que los problemas de acceso a la alimentación seguían

bien, en este caso alimentos, negando de esa manera la posibilidad de solucionar de manera autónoma los problemas de la pobreza, entre ellos el hambre.

<sup>18</sup> “Desde abril de 1991 hasta marzo de 1993 el IPC registra un incremento del 38,1%” (Teubal, 1994: 62).

sin solucionarse.

La salida de esta segunda crisis macroeconómica, se dio por medio de una devaluación de la moneda, que impulsó una nueva estrategia exportadora por parte de los grandes y medianos productores. Esto se tradujo en un aumento de precios de los alimentos en el mercado interno, ya que la política exportadora de la Argentina se debate en la paradoja de que sus exportaciones básicas se componen de alimentos de la canasta familiar. Por ello, cada aumento en los precios de exportación de los agroalimentos repercute directamente en los precios internos de los productos de consumo alimenticio masivo. Para hacer frente a esta situación a fines del año 2003 se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, conocido como "El hambre más urgente". Este plan, a diferencia de los anteriores, intentó articular, en alguna medida, la práctica asistencial con la autoproducción de alimentos -en granjas y huertas, familiares o

comunitarias- y con programas destinados a los pequeños productores, por ejemplo con el Programa-Pro Huerta<sup>19</sup>.

En los últimos años si bien la situación social mejoró notablemente respecto de 2002, se puede afirmar que al menos un 12% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y más de un 3% bajo la línea de indigencia.<sup>20</sup> Esto significa que 4.800.000 personas tienen dificultades para alimentarse de manera estable, ya que no pueden acceder a la Canasta Básica Total (alimentos y bienes no alimentarios) y aproximadamente 1.300.000 no acceden en forma autónoma a la Canasta Básica de Alimentos. Sin embargo, se han implementado recientemente medidas que impactan fuertemente en esos sectores. Nos referimos a la puesta en marcha de la Asignación Universal por hijo que, según estudios prospectivos realizados calculan que los niveles de indigencia podrían reducirse entre un 55% y un 70 %.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Ministerio de Desarrollo Social. Resolución N° 2040, artículo 4: "El PNSA articulará su ejecución con el Plan Materno-Infantil (...) asimismo, integrará en sus componentes al Proyecto Pro-huerta, del Instituto Nacional De Tecnología Agropecuaria (INTA)".

<sup>20</sup> Esta información proviene del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Sin obviar la controversia pública existente sobre la fidelidad de los datos del INDEC, podemos concluir que estos datos resultan por sí mismos elocuentes, aunque ellos puedan estar por debajo de los niveles reales. Ver en: [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh\\_pobrezaeindigencia\\_continua.xls](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh_pobrezaeindigencia_continua.xls)

<sup>21</sup> Dada su reciente implementación no hay datos (ni públicos, ni privados) sobre el impacto de esta medida. La información arriba expuesta surge de un documento elaborado por investigadores del CEIL, un centro de investigación reconocido, que trabajan a partir de proyecciones y datos hipotéticos: Agis, E.; Cañete, C y Panigo, D (2010). "El impacto de la Asignación Universal por hijo en Argentina". Disponible en: [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)

Finalmente, es importante mencionar que en este marco de políticas vinculadas con la seguridad alimentaria se lanzó recientemente el “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016” (PEA2), que según sus planteos busca incidir en el precio de los alimentos actuando sobre la generación de valor de la cadena agroalimentaria nacional.<sup>22</sup>

### **El Brasil y la REAF en el fortalecimiento de las políticas para la AF**

En el Brasil, la importancia relativa que fue adquiriendo la agricultura familiar en las políticas públicas ha sido una consecuencia de las presiones ejercidas por las organizaciones del sector hacia el Estado desde mediados de los años '80 y no una mera voluntad del gobierno. De este proceso dan cuenta varias investigaciones (Medeiros, 2010; Mielitz Netto, 2010) que rescatan la historia de la formación de la noción de AF en el Brasil. Ya en 1988 la Constitución previó la sanción de una ley agrícola dirigida a reconocer la diversidad de situaciones al interior de dicha actividad. Esa ley se sancionó tres años después. En 1995 se creó el Programa

Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y en 2000 el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). De este modo, se conformó un segundo Ministerio ligado con el tema agrícola, aunque destinado a ocuparse específicamente de la atención de la AF.<sup>23</sup>

En el año 2003 apareció el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) desarrollado a partir de la experiencia del plan “Hambre Cero” y de propuestas de la sociedad civil a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONSEA, órgano consultivo que asesora el presidente de la República en la formulación de políticas y otras orientaciones para garantizar el derecho a la alimentación (Mielitz, 2010).

El PAA consiste en una política que al mismo tiempo que promueve la agricultura familiar atiende la problemática de la inseguridad alimentaria y, además, se implementa a partir de las organizaciones sociales y del respeto a las identidades y a la cultura de cada ámbito local. Con mayor detalle Mielitz (2010) sostiene:

La idea central del PAA es adquirir productos de los agricultores familiares, garantizándoles mercado y renta y destinar estos mismos pro-

<sup>22</sup> Se trata por ahora de un proyecto en elaboración que nos impide avanzar con un mayor análisis. Sin embargo, si llega a consolidarse constituirá un punto importante de nuestras futuras indagaciones acerca de la soberanía alimentaria.

<sup>23</sup> Mielitz resalta la contrariedad que produjo en muchos referentes la existencia de dos ministerios dirigidos a la atención de los temas agrícolas (Mielitz, 2010).

ductos a los grupos de población en condiciones de inseguridad alimentaria. El mismo es operado a través de varias modalidades. Es posible la compra directa o la formación de almacenamiento de productos de la agricultura familiar a través de asociaciones a través del MDA. Igualmente existe la modalidad de compra para donación simultánea a instituciones como asilos, poblaciones carentes, etc. y el estímulo a la producción y consumo de leche, operados por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). También la modalidad de adquisición para abastecimiento de la alimentación escolar en escuelas públicas, guarderías etc. es operada por el Ministerio de Educación (MEC).

El límite de operación en 2008 fue de R\$ 3.500 por familia /año, dando prioridad a productos agroecológicos obtenidos en cooperativas o en iniciativas de la economía solidaria.

De este Programa se destacan como aspectos positivos la capacidad de promover la creación de organizaciones de mercados locales y regionales (institucionales, cooperativas y alternativos), la dinamización de las economías locales; la promoción, fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones de los agricultores familiares; de las organizaciones de la red socio-asistencial (beneficiarios); la regulación y estabilización de los precios en el mercado local y regional; el estímulo a la organización y a la integración de sistemas locales de producción, comercialización y consumo del mismo modo que valoriza la transición y/o la adopción de sistemas de producción agroecológicos; mejora

de la renta y de la autoestima de los agricultores, mejora de la calidad de los productos, valorización de los productos locales y frescos en detrimento de los industriales, mejora de los precios pagados a los productores de la región por servir como referencia, mejora de la calidad de la alimentación de la población atendida, entre otros. Sin embargo, varios aspectos negativos también deben ser mencionados, casi todos ligados con la operacionalización del Programa, tales como la difícil ingeniería financiera que articula a los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal), el atraso y las discontinuidades en la liberación de recursos, a veces por la falta de asistencia técnica adecuada, la falta de conocimiento por parte de los agricultores sobre las posibilidades del Programa y precios pagados inferiores a aquellos presentes en la región, desestimulando la adhesión. A pesar de las críticas que le son hechas el resultado de la evaluación del programa es francamente positivo y las iniciativas de cambios que viene experimentando van corrigiendo sus imperfecciones. Por ser un programa todavía de corta existencia, tal vez más que juzgar los resultados ya alcanzados, que no son pocos, se deba valorizar su potencial en relación a los méritos arriba apuntados.<sup>24</sup>

Es decir, el PAA es un programa que persigue al mismo tiempo la asistencia de dos sectores sociales que, si bien en situaciones diferentes, requieren la atención del Estado: i) los desnutridos crónicos y agudos, y ii) los agricultores familiares. En un caso se trata

<sup>24</sup> Traducción nuestra.

de superar la situación de desnutrición que padecen, y en el otro promover y dinamizar su actividad agropecuaria. Pero asimismo es importante tener en cuenta el modo de aplicación en cada ámbito local, buscando el respeto de las prácticas alimentarias y de las características culturales de cada territorio. Todo este conjunto además plantea desafíos en términos de participación social y de desarrollo local.

Es como resultado de esta compleja línea de trabajo en el área de la AF que el gobierno brasileño, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y del MDA, elaboró su propuesta de crear un espacio político del Mercosur donde insertar la especificidad de la AF (según la exigencia planteada en la "Carta de Montevideo", mencionada anteriormente). Una de sus fundamentaciones era que este sector "representa la mayor parte de las explotaciones rurales, genera la mayor parte de los empleos y produce gran parte de los alimentos" (REAF, 2006: 3). Laudemir Muller, del MDA, definió que:

"no era posible lograr una integración verdadera si la gran mayoría de los agricultores y agricultoras familiares estaban excluidos de las negociaciones. Fue por eso que tui-

mos la iniciativa política de apostar a la integración a partir de la solidaridad y de la complementariedad, buscando la reducción de las asimetrías por medio de políticas públicas fuertes y promotoras del desarrollo socioeconómico de forma inclusiva, democrática y participativa. La REAF representa la concreción de esta iniciativa" (Ibíd.: 33).

Ya a fines del año 2004 empezó a funcionar plenamente la REAF, cuyo reglamento institucional fue discutido por los países miembros.<sup>25</sup> La finalidad con la que se creó este organismo fue "fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos de la agricultura familiar" (Res. 11/04 del Grupo Mercado Común -GMC). El cumplimiento del objetivo emanado de esta resolución se puso por encima de la discusión sobre quiénes pertenecían a la categoría de AF.<sup>26</sup> Tanto fue así que recién en 2006, durante la VI reunión, en las discusiones sobre facilitación del comercio se establecieron las "Bases para el reconocimiento y la identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur". O sea que, durante los primeros años se discutía sobre la importancia de afianzar políticas, pero no se tenía

<sup>25</sup> En los 6 años que lleva funcionando la REAF se realizaron 13 reuniones, la última entre el 1 y el 4 de junio de 2010, en la ciudad de Mar del Plata.

<sup>26</sup> Como mencionamos anteriormente, la REAF en sus primeros años no tenía definición sobre la categoría, por ello resolvió que: "Para fines de esclarecimiento, queda entendido que el término 'agricultura familiar' y 'agricultura campesina' podrán ser utilizados de acuerdo con la conveniencia de cada Estado Parte" (REAF, 2004)

claro quiénes integraban el sector beneficiario. En el año 2007 esas 'bases' se transformaron en 'directrices' cuando fueron aprobadas por el Grupo Mercado Común, y las delegaciones se comprometieron a instrumentar sus respectivos Registros Nacionales Voluntarios (ReNAF para el caso argentino).

De este modo, en la Argentina comenzó a afianzarse la AF en la agenda política (más allá de que el sector y bajo otras denominaciones -pequeños productores, campesinos, minifundistas- venía siendo objeto de acciones públicas a través de diferentes programas). Pero en este caso, corresponde señalar, no fueron las organizaciones las que se impusieron con su presencia en el Mercosur, sino que fue el Estado el que instrumentó los mecanismos necesarios para que éstas pudieran expresarse. En un primer momento, se impulsó la Sección Nacional Argentina de la REAF, donde participaban diversas organizaciones que recibían el apoyo financiero para viajar y llevar su voz a las reuniones plenarias de la REAF. En el devenir del proceso de diálogo entre las autoridades y las

organizaciones, surgió el FoNAF.<sup>27</sup> Es de destacar que este espacio de encuentro y discusión sobre los problemas de los agricultores familiares muy rápidamente pasó a *formar parte de la SAGPyA*: mediante la resolución 132/06 la SAGPyA resolvió que varios de sus funcionarios (coordinadores de diversos Programas) pasaran a integrar el FONAF, designando como su presidente al propio Secretario de la SAGPyA (quien podría delegar el cargo).<sup>28</sup>

Asimismo, la Sección Nacional de la REAF, luego de creado el FoNAF, dejó de funcionar como un encuentro amplio para todas las organizaciones. Por lo contrario, desde entonces sólo participan de la REAF quienes forman parte del FoNAF.<sup>29</sup> Esto nos lleva a plantearnos algunos interrogantes contradictorios respecto de la incorporación del FoNAF a la SAGPyA. En primer lugar: ¿los integrantes del FoNAF constituyen una genuina representación de los agricultores familiares del país que justifique que el Gobierno los haya incorporado a la estructura estatal? ¿Es esta medida consecuente con los intereses de la AF, o inhibe su inde-

<sup>27</sup> Ver FoNAF (2007).

<sup>28</sup> Ver Resolución de la SAGPyA N° 132/06. Disponible en: [http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?database=faolex&search\\_type=query&table=result&query=LEX-FAOC063124&format\\_name=@ERALL&lang=eng](http://faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?database=faolex&search_type=query&table=result&query=LEX-FAOC063124&format_name=@ERALL&lang=eng).

<sup>29</sup> Llegamos a esta conclusión luego de comparar la integración de la FoNAF y de la REAF. Asimismo, observamos que después de junio del 2006 no se registraron participaciones de organizaciones por fuera del FONAF con excepción de la UATRE (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores) que mandó tres representantes sólo a una reunión en pleno conflicto del campo (2008).

pendencia, comprometiendo sus futuras demandas y acciones? El Movimiento Nacional Campesino-Indígena (MNCI) descrea de esta situación y considera que el FoNAF se convierte en una entidad “paraestatal”, que coacciona a las organizaciones del sector para que se integren al Estado. Al respecto afirma que sólo pueden acceder a los beneficios de las políticas dirigidas a la AF quienes se registran en el ReNAF Argentina y denuncian que sólo pueden participar de las mesas de elaboración de proyectos las organizaciones que pasen a integrar el FoNAF.<sup>30</sup>

### ***La inclusión de la soberanía alimentaria en la agenda regional***

Fueron las organizaciones de la AF las que incorporaron, en la región, la relevancia del concepto “soberanía alimentaria”, del mismo modo como sucedió en el nivel internacional. Desde un primer momento, se plantearon que para alcanzar el desarrollo sustentable y la soberanía alimentaria era necesario establecer planes de reforma agraria. De esta manera marcaron la diferencia con la concepción estatal.

En la IX REAF, durante el año

2008, el Brasil sostuvo que dada “la coyuntura internacional y regional de alza de precios de los alimentos y sus impactos en la estabilidad socioeconómica de los países” debía considerarse la propuesta de crear un Grupo de Alto Nivel para discutir una estrategia de soberanía y seguridad alimentaria para el MERCOSUR.

Lo anterior coincidió con el lanzamiento de la “campaña por un Mercosur libre de hambre” por parte de COPROFAM. En la misma se critica el modelo de desarrollo rural de los países de la región y se propone redefinir las políticas para alcanzar la soberanía alimentaria en el corto plazo. Esta campaña pedía también la creación de un espacio institucional similar al propuesto por el Brasil.

La discusión acerca de esta campaña y sobre la estrategia que debe tomar el MERCOSUR atravesó la XIII REAF recientemente realizada en Mar del Plata, donde se abordaron otras cuestiones centrales para la construcción de la soberanía alimentaria, como reforma agraria integral, agroecología, acceso al agua y energías renovables.

En la Argentina no hay avances en esta cuestión pero es posible

<sup>30</sup> El MNCI es un movimiento que agrupa a campesinos de diferentes territorios del país. Forma parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) y de VC. Si bien algunos de sus integrantes participó de los primeros encuentros de la Sección Nacional y de la REAF, no forman parte actualmente del FoNAF. Sobre su posición frente al FoNAF ver <http://mocase-vc.blogspot.com/2009/08/algunas-verdades-sobre-el-fonaf.html>

que se sucedan novedades en el futuro, a causa de: a) el accionar y la presión de las organizaciones sociales de productores familiares en diferentes ámbitos del país; y b) el mayor reconocimiento que la AF está adquiriendo en la gestión pública en general (especialmente desde el enfrentamiento con los grandes productores agropecuarios). De todos modos, corresponde señalar que los nuevos ámbitos institucionales creados (como la Subsecretaría primero y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, después) aún no han conducido a la formulación de una verdadera política para la AF. En algunos casos de programas específicos, como en el del PEA2 (que mencionamos arriba) tampoco se observa la participación de los referentes de la AF en su elaboración. Porque, aunque este plan es muy reciente, sus planteamientos difieren de lo que sostienen las organizaciones de la AF. Por ejemplo, el PEA2 considera un eje estratégico de su propuesta el modelo de agricultura familiar, afirmando que la AF debe constituirse en un eslabón de la cadena de valor. Ello no se corresponde con la postura de muchas de las organizaciones del

sector de la AF que descartan integrar la cadena agroalimentaria o agroindustrial, no sólo porque implicaría una incorporación subordinada al sector industrial dominante de la misma, sino porque no condice con sus concepciones de desarrollo y autonomía. En el mismo sentido en el PEA2 la soberanía alimentaria opera como un simple complemento de la seguridad alimentaria y no como un tema central de la política alimentaria. Estas diferencias significativas en la concepción de estas cuestiones, nos están indicando la ausencia o la marginación de las organizaciones en la formulación del plan.<sup>31</sup>

### **Programas y acciones públicas que relacionan AF y seguridad y/o soberanía alimentaria<sup>32</sup>**

En la Argentina las acciones públicas vinculadas con la seguridad y/o soberanía alimentaria aparecen principalmente en programas insertos en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (ex SAGPyA).<sup>33</sup>

<sup>31</sup> El PEA2 se encuentra en una etapa de elaboración participativa y aún es escasa la información disponible acerca de los ejes del mismo. Véase: <http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/areas/PEA2/index.php>

<sup>32</sup> La mayoría de los programas que existen actualmente se refieren a la seguridad alimentaria, sólo recientemente se está incorporando en el ámbito público la concepción de soberanía alimentaria.

<sup>33</sup> Una parte de la información aquí presentada proviene de un documento elaborado en el marco de la delegación argentina en la X REAF en el año 2008. Ver REAF (2008)

El Ministerio de Desarrollo Social tiene bajo su órbita el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, puesto en marcha en el año 2003, el mismo busca brindar asistencia alimentaria acorde con las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional. Dentro de este plan está el ProHuerta, con 20 años de existencia, que promueve prestaciones básicas (insumos, capacitación) para que familias y grupos generen sus propios alimentos frescos de huertas y granjas. También busca que los/as productores/as participen en Ferias Francas, redes de trueque y microemprendimientos.

A partir del año 2008, momento en que fue creada la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar -dentro de la SAGPyA- distintos programas dirigidos a atender las necesidades de la AF quedaron bajo la órbita de esta Subsecretaría. El Programa Social Agropecuario (PSA) sirvió como estructura base (por su alcance nacional, con delegaciones técnicas en prácticamente todos los territorios provinciales) para muchas de las acciones a encarar por esta Subsecretaría.

Específicamente en materia de seguridad alimentaria, podemos señalar que en el PSA se ha promovido la producción de alimentos para el autoconsumo de las

familias de agricultores y en algunos casos se vienen instrumentando ferias francas en determinadas localidades, para la comercialización de los excedentes del autoconsumo. En estos casos participan también otras instituciones como el INTA, el Prohuerta y el Ministerio de Desarrollo Social.

Dentro del Ministerio de Agricultura también hay otras dependencias que ponen en práctica líneas de acción vinculadas con la AF y la soberanía alimentaria. La Dirección Nacional de Alimentos brinda asistencia técnica para innovación tecnológica y cumplimiento de condiciones sanitarias. Asimismo, es este Ministerio el que comenzó a formular las líneas de trabajo de lo que sería el nuevo PEA2. El objetivo de este plan es que la Argentina sea un país que produzca bienes y servicios agropecuarios, forestales, agroalimentarios y agroindustriales con creciente valor agregado en origen, garantizando seguridad y soberanía alimentaria para todos los argentinos y una oferta exportable para abastecer al mundo, con sustentabilidad ambiental, productiva, territorial y social.

A su vez dentro del INTA funcionan otros programas, como el Programa para Productores Familiares (PROFAM), el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (cuyo accionar se da en el marco de los IPAF mencionados arriba). Los

programas del INTA tienen cobertura nacional, se basan sobre asistencia técnica y se financian con aportes provenientes del Tesoro Nacional. En cambio una buena parte de los programas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que estamos considerando tienen financiamiento internacional pero además de asistencia técnica otorgan subsidios y créditos.

En la **tabla N° 1** presentamos Programas que podrían considerarse con algún tipo de vinculación real o potencial entre AF y la problemática de la seguridad y soberanía alimentaria. Se trata de una relación en algunos casos más notoria a través de la promoción del autoconsumo, la asistencia a poblaciones pobres y marginales (como comunidades aborígenes) y el apoyo a la producción y comercialización de alimentos. Los programas que se detallan fueron presentados (junto con otras políticas para la AF) en la REAF X de noviembre de 2008 y en el acta respectiva se señalaba: “La delegación argentina informó que lo descrito en el Anexo VI corresponde a ejes de políticas vigentes al momento de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Sobre esta base se está formulando un único programa de desarrollo rural que entrará en vigencia en 2009”. Dicho “único programa” aún no está elaborado.

La diversidad de programas, de

dependencias ejecutoras y las múltiples fuentes de financiamiento nos indican la ausencia de una política pública única y coherente para la AF. Además, ninguno de los programas arriba señalados promueve que la AF sea el eje en torno del cual gire el abastecimiento de alimentos para la población careciente y en situaciones de riesgo nutricional (al estilo del PAA del Brasil). Al respecto, y más allá de las posibilidades que puede tener una política pública para implementar esta conexión, por todas las disputas de poder que implica (por ejemplo, con el sector agroindustrial de producción de alimentos) observamos que han comenzado a aparecer en algunos ámbitos públicos nacionales y provinciales intentos para gestar esta vinculación entre AF y seguridad y/o soberanía alimentaria. Esta orientación puede ejemplificarse con el accionar de:

- a. El IPAF de la región pampeana que, en su boletín N° 5 de diciembre 2006 y enero de 2007, plantea una concepción de soberanía alimentaria más cercana a las de las organizaciones que a la estatal, sosteniendo que los actores clave para encarar esta propuesta son los agricultores familiares.
- b. Las organizaciones de productores misioneros que, junto con programas públicos del Gobierno de la Provincia de Misiones y con la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la

**Tabla Nº 1. Programas de Desarrollo Rural de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar**

Programa	Cobertura territorial	Líneas de acción	Inicio/ Fin	Financiamiento	Observaciones
Programa Social Agropecuario (PSA)	21 provincias	- Apoyo a proyectos de autoconsumo y actividades tradicionales.	1993- s/f	-Tesoro Nacional	
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino. (PRODERNOA)	5 provincias: Catamarca , La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero y Jujuy	- Apoyo a producción, comercialización y desarrollo empresarial y asistencia financiera. - Apoyo a grupos aborígenes.	2003-2010	- FIDA (Endeudamiento Nac. y Prov.)	
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)	4 provincias: Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa.	- Apoyo a producción, comercialización y desarrollo empresarial y asistencia financiera. - Apoyo a grupos aborígenes.	2001-2007, (finalizado)	- FIDA (Endeudamiento Nac. y Prov.)	Las provincias enmarcadas en este programa son ahora cubiertas por el PRODEAR (nacional en vez de regional).
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias de la Patagonia. (PRODERPA)	4 provincias: Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.	- Asistencia legal y comercial a organizaciones de pobladores rurales pobres.	2007-2013	- FIDA (Endeudamiento Nac. y Prov.)	
Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)	Nacional	- Capacitación, financiamiento, asistencia técnica y acceso a mercados.	1998-2010	Banco Mundial (Endeudamiento Nac. y Prov.)	
Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR).	Nacional con prioridad en 10 provincias.	- Capacitación, financiamiento, asistencia técnica y acceso a mercados. - Fortalecimiento del sector público.	2009-2014	- FIDA (Endeudamiento Nac. y Prov.)	Se presenta como una superación del PRODERNEA.
Mujer Campesina	Nacional	Fortalecimiento de la organización de mujeres rurales	1989 - s/f	—	Es un proyecto que se ejecuta a través de los programas de DR.
Proyecto "Buenas prácticas agrícolas y organización comunitaria para la generación de ingresos y acceso a los mercados de la AF"	Nacional, con alcance restringido a 500 productores familiares.	- Asesoramiento en aspectos tecnológicos, sociales (seguridad alimentaria), ambientales (agua, suelo) y económicos (comercialización)	2008-2010	FAO	Se ejecuta a través de los programas de DR.

Fuente: REAF X, 2008.

Nación, vienen promoviendo acciones tendientes a conectar en el nivel provincial la soberanía alimentaria con la AF a través de distintas medidas, como regular la actividad de las ferias francas y crear el Centro de Comercialización para la Agricultura Familiar en Oberá (un mercado mayorista que concentrará la producción de 400 pequeños productores de frutas y hortalizas, sin intermediarios - <http://www.territorioidigital.com/>, 26-1-2010). Todo lo cual a su vez tiene antecedentes en el Programa Provincial de Producción de Alimentos, creado por el decreto 677 de mayo de 2008.

En realidad, sostenemos que esta vinculación de la AF con la problemática de la seguridad y de la soberanía alimentarias se irá configurando cada vez más hacia el futuro y a partir del accionar de las organizaciones sociales. Sus diversas demandas conectadas con la soberanía alimentaria confluyen hacia dos objetivos simultáneos y complementarios en este campo: a) crear condiciones de fortalecimiento y sustentabilidad de la AF familiar y b) enfrentar los problemas de hambre y nutrición para amplios estratos de la población, a partir de una alimentación adaptada social y culturalmente a las particularidades territoriales específicas. Desde luego que no podemos desconocer que esto es un proceso de largo plazo, en tanto exigirá una compleja cons-

trucción social de poder y de capacidad de autogestión en cada ámbito local y en cada sector de la AF de que se trate.

## Reflexiones finales

Promover el desarrollo de la AF conectándola con las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, o dicho de otro modo, dinamizar la AF incluyéndola como un actor central en la provisión de alimentos para sectores carecientes, es una cuestión que tomó fuerza y estado público en la Argentina por el impulso que al respecto generó la creación de la REAF en el Mercosur, producto de las demandas y presiones ejercidas previamente por organizaciones de la AF de Brasil ante su gobierno.

Lo anterior no implica desconocer que en la Argentina se sucedieron desde mediados de 1980 diversas acciones y programas dirigidos a sostener y fortalecer la producción de autoconsumo en la AF con el fin de asegurar la alimentación de las respectivas familias de agricultores. Así como también, más tarde se organizó la comercialización de los excedentes del autoconsumo, creando las Ferias Francas de Misiones, que se iniciaron en 1995 con la de Feria de Oberá. Desde luego que todas estas valiosas experiencias deben ser retomadas y recuperadas para la discusión de nuevas propuestas que relacionen AF y

### Soberanía Alimentaria.

Finalmente, del análisis previo consideramos importante destacar:

1. La diferente concepción que organizaciones sociales o sector público le imprimen a la *agricultura familiar*:

a. Las organizaciones luchan por una visión amplia e incluyente en la categoría “agricultor familiar”. Esto es resultado de que:

- (i) identifican variadas situaciones asimilables o afines entre sí y comprendidas en lo que denominan “Núcleo Agricultor Familiar” y (ii) buscan construir una fuerza social con una base y sustento político que derive en una representación y ejercicio de poder significativo. De todos modos, este proceder encierra algunos riesgos como son los de: (i) desvirtuar la “idiosincrasia” que sostiene a este grupo como un “modo de vida, una cultura” particular y diferente; y (ii) promover o facilitar la inclusión de grupos cuya mayor capacidad y/o capital económico, social o cultural conlleve a nuevas desigualdades, aumentando el poder de unos y fragilizando aún más el de otros.

b. Los gobiernos del Mercosur no adoptan una posición uniforme entre sí. En el caso de la Argentina no se llegó a una definición al respecto. Es claro que la indefinición es parte, a veces, del propio juego político, porque favorece la multiplicación de

negociaciones entre el gobierno y las organizaciones, obligando al intercambio de variados favores entre las partes y conduciendo a un accionar discrecional que termina favoreciendo a ciertas organizaciones respecto de otras. Es por ejemplo el caso de ciertas organizaciones de productores rurales de la Argentina que vienen sosteniendo que su participación en determinados programas ha sido condicionada a su adhesión o no al FoNAF. También es cierto que cuando la AF amplía su base social, se opera dentro de ella una menor uniformidad entre sus integrantes (o una mayor diversidad). Ello significa una política pública más compleja, más específica según sectores, en cuanto a la aplicación de medidas de promoción productiva, de comercialización, tecnológicas, financieras o de fomento y de asistencia social. De lo contrario se pueden producir resultados no deseados, como generar una mayor desigualdad social en sentido amplio.

2. La evolución de las políticas para atender el hambre en América latina avanzan de la *seguridad a la soberanía alimentaria*. Este devenir ha permitido conformar un reconocimiento más ajustado acerca de las causas del problema del hambre y de los modos de enfrentarlo. Aunque tenga y vaya teniendo diversas interpretaciones y aplicaciones,

según organizaciones sociales o ámbitos públicos, la sola puesta en discusión y difusión del tema abre un campo de amplias posibilidades para el accionar social y la intervención pública en una materia de fuerte compromiso social.

3. La diferente apreciación y dirección que la práctica política introdujo en el modo de concebir y gestionar la *soberanía alimentaria* según se trate de las organizaciones sociales o del sector público:

a. Las organizaciones sociales están avanzando cada vez más hacia la adopción de una posición a favor de la soberanía alimentaria, cuyas formas de accionar y características quedarían determinadas a partir de sus propias decisiones autónomas.

b. Los gobiernos soslayan esta discusión, adoptando según las circunstancias criterios de seguridad (cuando encaran programas sostenidos por el financiamiento internacional) o de soberanía aunque bajo una acepción diferente, ligada con la soberanía ejercida por cada Estado – Nación.

Sin embargo, las posiciones tanto de las organizaciones como de los gobiernos, se refieren a tendencias generales y promedio, porque también podemos encontrar, tanto en ámbitos sociales como estatales, posiciones diferentes u opuestas a la que predomina en su sector de referencia, lo cual da cuenta de la posibilidad

para accionar políticas en un sentido o en otro.

4. El reconocimiento público que actualmente tiene la existencia de hambre en la Argentina contradice la tradicional historia de que “el granero del mundo” era un país sin hambre, un país de oportunidades y de igualdad. Las sucesivas crisis y saqueos obligaron a un reconocimiento explícito y generalizado de la existencia de otra realidad polarizada y desigual. Esto, en definitiva, avala el accionar y las luchas de diversas organizaciones sociales que vienen denunciando sistemáticamente otra faceta, la de una Argentina excluyente, que demanda mayor equidad.

5. Las distintas demandas de las organizaciones sociales de pequeños productores rurales o agricultores familiares por sus reclamos históricos (de tierra, agua, condiciones ambientales, infraestructura) encuentra en la *soberanía alimentaria* un marco de referencia que las incluye a todas conjuntamente y que les marca un sendero de práctica política. El hecho de que estas demandas sean satisfechas o atendidas, o bien sean atravesadas por diferentes modalidades de cooptación de parte de distintos políticos y gobiernos (nacionales, provinciales, locales) dependerá de los grados de autonomía que las organizaciones vayan logrando. Esto, en el ámbito de la AF puede expresarse a través de

las luchas por una soberanía alimentaria que, en tanto se opone a las prácticas productivas, de comercialización y de consumo dominantes, constituye una oportunidad para transformar las relaciones de poder existentes y construir su propio poder, su territorio.

6. Hay en toda esta relación entre AF y soberanía alimentaria:

a. Un gran desafío para el ejercicio de la “autonomía” que promueve la soberanía alimentaria dada la gran diversidad regional y territorial del país, cada una con sus particularidades agroeconómicas, ecológicas, productivas, económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales. Porque se pone aquí en juego la relación contradictoria y conflictiva entre participación social y rol del Estado, entre autonomía social y poder del Estado, con toda su diversidad e implicancias para la praxis

social (como bien señala Mabel Thwaites Rey, 2004).

b. Una oportunidad política, tanto desde el sector público como desde el privado (ONG, organizaciones de productores y de la sociedad civil en general) para asumir simultáneamente el fortalecimiento de la AF y enfrentar los problemas de desnutrición y hambre de la población más careciente. Pero además, si se aplican estas experiencias teniendo en cuenta: (i) las modalidades culturales y alimenticias de cada ámbito particular; (ii) la promoción de formas organizadas de participación y de solidaridad social; y (iii) la consolidación de un accionar descentralizado que fortalezca la gestión del ámbito local en cuestión, también ciertamente constituye una oportunidad para *un desarrollo con mayor autonomía desde los territorios* en cuestión

## Bibliografía

- AGIS, E.; CAÑETE, C. y PANIGO, D. (2010). “El impacto de la Asignación Universal por hijo en Argentina”. Disponible en: [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf) (Junio 2010)
- AGUIRRE, Patricia (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Ciepp / Miño y Dávila. Buenos Aires.
- ARCHETTI, E. Y STOLEN, K. A. (1975). *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- BARANGER, Denis (2008). “La construcción del campesinado en Misiones: de las Ligas Agrarias a los ‘sin tierra’” En Schiavoni, G (2008) *Campesinos y agricultores familiares: la cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Ed. CICCUS. Buenos Aires

- BIALET MASSÉ, Juan (1985[1904]). *Informe sobre el estado de las clases obreras: en el interior de la República*. Vol. I . Colección Nuestro Siglo. Ediciones Hyspamérica. Buenos Aires.
- BRITOS, Sergio, et. al. (2003) Programas alimentarios en Argentina. Disponible en: [http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas\\_alimentarios\\_en\\_argentina.pdf](http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf) Centro de Estudios sobre nutrición infantil. Buenos Aires. (Junio 2010)
- CARBALLO, Carlos (s/f). “Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural Sustentable: Orientaciones para la Transición”, mimeo Proyecto UBACyT 2004/5 “Institucionalidad y tecnología para el desarrollo sustentable de los productores familiares”.
- COPROFAM (2003) Carta de Montevideo. Disponible en: [http://www.coprofam.org/?id\\_seccion=5#link1](http://www.coprofam.org/?id_seccion=5#link1) (Junio 2010)
- COPROFAM (2008). “Manifiesto de COPROFAM y ACTIONAID. Soberanía Alimentaria Para Un MERCOSUR libre del hambre” Disponible en [http://www.coprofam.org/?id\\_seccion=5#link1](http://www.coprofam.org/?id_seccion=5#link1)(Junio 2010)
- DE CASTRO, Josué (1950) *Geografía del Hambre*. Ediciones Peuser. Buenos Aires.
- DE CASTRO, Josué (1975) *Geopolítica del Hambre. Ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo*. Ed. Solar / Hachette. Buenos Aires
- FAO (1996). *Plan de Acción de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO (2006). *Informe de políticas*. Junio 2006. N° 2. Disponible en [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf) (Junio 2010)
- FAO (2009). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876s/i0876s.pdf> (Junio 2010)
- FoNAF (2007). *Documento base del FoNAF. Para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Disponible en [http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento\\_base\\_FoNAF.pdf](http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf) (Junio 2010)
- IPAF Pampeana, Boletín N° 5, diciembre 2006-enero 2007, INTA, Buenos Aires.
- MANZANAL M., BASCO M., ARQUEROS, M.X., NARDI, M.A.(2008). “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural. Alcances y Propuestas”, en *Serie Estudios e Investigaciones N° 16*, PROINDER, SAGPyA, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (1993). *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo (2010). “Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política” en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS, en prensa.
- MIELITZ NETTO, Carlos G. A. (2010). “Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras” en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agricul-*

*turas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS, en prensa.

- OBSCHATKO, Edith (2007). "La importancia de la Agricultura Familiar en la República Argentina", en Barril García, A. y Almada Chávez, F. -editores- (2007) *La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Disponible en <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A2321e/A2321e.pdf> (Junio 2010)
- OBSCHATKO, Edith (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. PROINDER. Buenos Aires
- REAF (2004). Reaf I y II. Anexo IV. Reglamento Interno. Disponible en [http://www.reafmercosul.org/arquivos/documentos/2009\\_6\\_10\\_14\\_3\\_52\\_pt.zip](http://www.reafmercosul.org/arquivos/documentos/2009_6_10_14_3_52_pt.zip)
- REAF (2006). Primer Ciclo. Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA/Brasil), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE/Brasil), Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Programa FIDA MERCOSUR). Disponible en: [http://www.reafmercosul.org/arquivos/publicacoes/2008\\_11\\_19\\_20\\_3\\_10\\_es.pdf](http://www.reafmercosul.org/arquivos/publicacoes/2008_11_19_20_3_10_es.pdf) (Junio 2010)
- REAF (2008). Reaf X. Anexo VI. Matriz Políticas Argentina. Disponible en [http://www.reafmercosul.org/arquivos/documentos/2009\\_5\\_12\\_12\\_12\\_8\\_pt.zip](http://www.reafmercosul.org/arquivos/documentos/2009_5_12_12_12_8_pt.zip)
- SCHIAVONI, Gabriela (2010). "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS, en prensa.
- SCHNEIDER, Sérgio e NIEDERLE, André (2010). "Estratégias de articulação aos mercados da agricultura familiar" en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS, en prensa.
- SOVERNA, Susana, TSAKOUMAGKOS, Pedro y PAZ, Raúl (2008). "Revisando la definición de agricultura familiar, *Serie documentos de capacitación N° 7*, PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Buenos Aires.
- TEUBAL, Miguel (1989). "Hambre y Alimentación en la Argentina". En *Realidad Económica N° 89*. Agosto de 1989. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires.
- TEUBAL, Miguel (1992). "Hambre y crisis agraria en el 'granero del mundo'". En *Realidad Económica N° 121*. Octubre-Noviembre de 1994. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires.
- TEUBAL, Miguel (1992). "Hambre, pobreza y regímenes de acumulación: El caso argentino. En *Realidad Económica N° 111*. Octubre-Noviembre de 1992. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires

## El modelo sojero en Argentina

# Tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el científicismo-tecnológico

*Fernando Barri \**

*Juan Wabren\*\**

En el contexto histórico que describe este artículo es importante destacar que el modelo sojero de desarrollo en la Argentina no es otra cosa que la expresión actual de la agricultura capitalista latifundista, inserta en el marco de la actual crisis de la modernidad. Este modelo económico de desarrollo ligado con los agronegocios se instaló con fuerza gracias al contexto “propicio y planificado” de la década de los ‘90 en la Argentina, y hoy se expande rápidamente por otros países latinoamericanos como el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y Bolivia, con las mismas consecuencias sociales y ambientales que se observan en nuestro país. Además, muchos estudios desmitifican a los agronegocios como grandes productores de alimentos, empleadores de mano de obra y tecnologías. Se está generando así, a partir del modelo sojero de desarrollo, un mecanismo en el que los pequeños agricultores son inducidos por el mercado a emplear tecnologías y estrategias productivas insostenibles, donde acciones como la piratería genética y la privatización de los códigos de la vida no son sólo mecanismos de enriquecimiento especulativo del capital ligado con los agronegocios, sino además un verdadero “ecocidio”, un atentado a la biodiversidad, un suicidio planetario .

\* Dr. en Biología, Centro de Ecología y Recursos Naturales Renovables, Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

\*\* Lic. en Sociología, Grupo de Estudios Rurales - Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

## Introducción

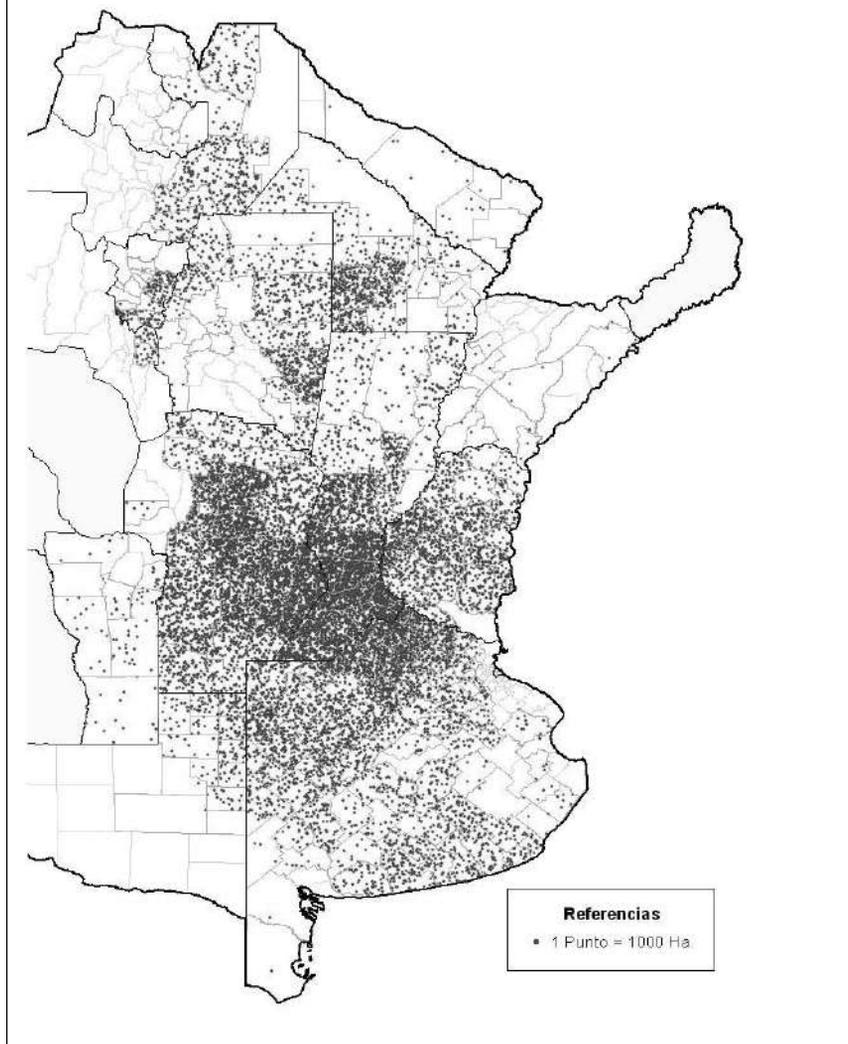
A partir de la década de 1990 comienza a profundizarse en la Argentina un modelo de desarrollo económico basado en la producción intensiva del monocultivo de la variedad de soja transgénica *RR* (Roundap Ready, por su sigla en inglés), *commoditie* de alto valor en el mercado internacional (US\$ 900 la tonelada en la Bolsa de Chicago) (CME, 2010), orientado principalmente hacia la exportación. En efecto, la Argentina vende sólo a Europa alrededor de 2.000 millones de dólares anuales en derivados de la soja. Otro actor importante del esquema de comercialización del monocultivo de soja es el mercado asiático (principalmente China) que, a partir de un aumento del consumo de carnes rojas en la dieta de su población, incrementó la demanda de soja como alimento para el ganado doméstico (son necesarios aproximadamente 5 kilos de soja para producir 1 kilo de carne) (Latarroca et al., 2004). En este sentido, cabe resaltar que las ganancias por las exportaciones de soja durante el año 2008 representaron 25.000 millones de dólares (*La Nación*, 2008a), aproximadamente un 10% del PIB Nacional (INDEC 2009).

Otro actor importante de este modelo lo constituyen las empresas semilleras y de agroquímicos. Por ejemplo, la semilla de soja transgénica y el agroquímico que se utiliza sobre la misma (el herbi-

cida glifosato) son producidas por Monsanto, empresa multinacional que en 2007 llegó a un volumen de negocios de 27.000 millones de dólares en la escala global, compañía que es a su vez seriamente cuestionada internacionalmente por sus prácticas extorsivas y la contaminación del medio ambiente (Robin, 2008). Otros actores importantes que dan sustento a la producción masiva intensificada de la soja transgénica son los llamados *pools de siembra* (fondos de inversión que arriendan grandes extensiones de tierra para sembrar soja transgénica por medio de los últimos avances agro-tecnológicos) y los *contratistas* (sociedades anónimas que realizan los contratos e intercambios de servicios para la producción de cultivos transgénicos en gran escala, quienes tercerizan los servicios de cosecha, siembra y traslado de granos). Ambos en conjunto son responsables de alrededor del 70% de la producción de granos en todo el país (Teubal, 2003; *La Nación*, 2007<sup>a</sup>).

Para comprender la magnitud del fenómeno de la “sojización” en la Argentina basta con señalar que la producción de soja transgénica pasó de 15 millones de toneladas en 1996 a más de 50 millones de toneladas en 2008, cubriendo prácticamente toda la superficie de la región pampeana, y avanzando en forma expansiva hacia otras regiones del país, fundamentalmente el noroeste (**gráfi-**

**Gráfico N° 1.** Superficie sembrada de soja en 2007 en la República Argentina



co N° 1) (SAGPyA, 2008). Asimismo, la superficie sembrada de este cultivo pasó de menos de 7 millones de hectáreas en 1996 a más de 19 millones en 2008 (el 55% de la superficie cultivada en el país), ubicándose en el podio

mundial de los cultivos transgénicos (*Suplemento iECO de Clarín*, 2008a; SAGPyA, 2008). Este proceso incrementó el avance de la frontera agropecuaria, haciendo desaparecer cientos de miles de hectáreas de bosque nativo por

año, por lo que nuestro país registra una de las tasas de deforestación más altas del mundo para las últimas décadas (Burkart, 1993; SMAyDS, 2008; Barri y Wahren, 2009). Sólo entre las campañas 2006-2007 la mancha sojera creció en 500 mil hectáreas, principalmente en la región de los bosques chaqueños del Noroeste del país, en las que hasta hace menos de una década se desarrollaban una diversidad de sistemas productivos y de autoconsumo (Bartra, 2008a).

La lógica de este modelo económico se sustenta sobre el crecimiento de los agronegocios (Giarracca y Teubal, 2008), y ha sido denominado como “el modelo sojero de desarrollo” (Domínguez y Sabatino, 2006: 214). Este modelo de desarrollo, que implica consecuencias muy negativas para el futuro socioambiental del país (Silva, 2008; Barri y Wahren, 2009; Roa Avendaño, 2009), puede enmarcarse dentro de lo que distintos investigadores sociales latinoamericanos denominan como “colonialidad del saber” (Quijano, 2003; Lander, 2003; Mignolo, 2003; Grosfoguel, 2006). Estos procesos neocoloniales (Sousa Santos, 2006: 43-58) se sustentan sobre el “cientifismo-tecnológico”, una de las herramientas fundamentales, junto con la geopolítica de los recursos naturales y el paradigma del “desarrollo”, que han dado un nuevo impulso al capitalismo global en las últimas décadas

(Ceceña y Sader 2002; Teubal, 2006).

### **El modelo sojero de desarrollo en la Argentina, antecedentes y características generales: de la revolución verde a la era de los agronegocios**

El modelo de desarrollo sojero se encuentra ligado con profundas y complejas transformaciones del sistema agroalimentario nacional y mundial de larga data. En las décadas de los '60 y el '70 irrumpen en el mundo la denominada “revolución verde” (que implicaba el uso masivo de fertilizantes, agroquímicos y moderna maquinaria agrícola), impulsada por las potencias capitalistas bajo el argumento de que así se lograría una mayor producción mundial de alimentos (Altieri, 2001; Sevilla Guzmán, 2006). En la Argentina, la “revolución verde” fue fomentada principalmente por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, creado durante el gobierno militar de 1956), y adoptada acríticamente tanto por los sectores terratenientes como los medianos productores pampeanos y extrapampeanos (tabaco, azúcar, yerba mate, etc.) ligados a la agroindustria (Teubal et al., 2005). Sin embargo, el tiempo demostraría que lo que en realidad generó la revolución verde en la Argentina fue un proceso de transformación de las relaciones productivas del campo (que pasa-

ron a regirse por la lógica productiva de la agroindustria), siendo la consecuencia directa de esta transformación el deterioro de las condiciones de vida del campesinado (cientos de miles de trabajadores rurales y pequeños campesinos terminarían expulsados hacia los suburbios de las grandes ciudades como Buenos Aires, Rosario y Córdoba) (Giarracca y Teubal, 2005).

Previo al contexto de la revolución verde la soja era un cultivo marginal en el campo argentino, con el proceso de "agriculturización" que vivió nuestro país a mediados del siglo pasado, y mediante el avance de la "doble cosecha" de trigo y soja, esta oleaginosa comenzó a crecer exponencialmente, desplazando en primer término a la ganadería (Rulli y Boy, 2007), y luego a otros cultivos tradicionales de la región pampeana como el sorgo, el trigo, el maíz y el girasol, así también como a la producción tambera de Santa Fe y Córdoba (Teubal et al., 2005). El peso relativo de los pequeños y medianos productores en este proceso de avance tecnológico y crecimiento de la agroindustria, todavía era importante y las economías regionales, aunque en crisis, mantenían su relativa relevancia dentro del modelo económico, conteniendo a la población rural, aunque de manera desigual, dentro de este esquema productivo agroindustrial (Giarracca y Teubal, 2008).

Por su parte, a partir del golpe de

Estado de 1976 la oligarquía terrateniente vuelve a tomar control de las políticas agrarias, restituyendo el monopolio sobre la propiedad de la tierra. A partir de allí se inicia un nuevo proceso de concentración de la tierra, en el que unas 6.900 familias-empresas se quedan con el 49.7 % de la tierra de todo el país (35,5 millones de hectáreas) (Lapolla, 2004). Se violentó además el comportamiento histórico que tenía el sector agropecuario pampeano desde la industrialización en adelante y, fundamentalmente, se produjo la mayor liquidación ganadera en la Argentina, reduciendo el *stock* ganadero en más de 12 millones de cabezas, hecho que tiene como contrapartida un incremento del área sembrada de soja (Basualdo, 2008).

Se instala así en la Argentina un proceso que transformó el trabajo rural tradicional, desarrollado entre mediados del siglo XIX al XX, que requería la ocupación de mano de obra (y por ende del desarrollo de una importante población rural), hacia un camino de tecnificación de la producción en el campo, dando paso al llamado modelo de "agroindustria" y luego al de "agronegocio" (Teubal et al., 2005). Si bien el campo argentino históricamente había sufrido procesos de dominación económica y dependencia neocolonial, la llegada de la agroindustria de la mano de la revolución verde instalaba una nueva era del capitalismo agrario, cuyo próximo

paso, tres décadas después, fue la conformación del modelo del “agronegocio” (Giarracca, 2003).

En efecto, la consolidación del modelo sojero de desarrollo y los agronegocios comienza a principios de la década de los noventa, cuando se produce una serie de transformaciones tanto institucionales como estructurales en el sistema agropecuario argentino. En 1991, el decreto de desregulación de la actividad agropecuaria implicó un giro radical en las políticas públicas en torno del desarrollo agropecuario, librando a las reglas del mercado la regulación de la actividad comercial, financiera y productiva del sistema agropecuario (Giarracca y Teubal, 2008). Inspirado en las políticas enunciadas en el Consenso de Washington, el gobierno del entonces presidente Carlos Menem introduce los cambios que desarmaron todo el andamiaje institucional que había sostenido el modelo de desarrollo agropecuario desde las décadas de los '30 y '40. Los considerandos del propio decreto nacional (decreto 2284/91) son sintomáticos de la inspiración “librecambista” y de lo que se pretendía generar en el ámbito rural: “Que la persistencia de restricciones que limitan la competencia en los mercados o que traban el desarrollo del comercio exterior.... afectan la competitividad externa de la economía nacional, poniendo en grave riesgo los logros alcanzados por el Gobierno Nacional en

materia de estabilidad y crecimiento.... Que habiendo iniciado la Nación una nueva fase de su historia política y económica, caracterizada por el afianzamiento de los principios constitucionales en todos los planos y la instauración de una economía popular de mercado.... donde los precios se formen como consecuencia de la interacción espontánea de la oferta y de la demanda, sin intervenciones distorsionantes y generalmente contrarias al interés de los consumidores”.

En concordancia con estas recetas neoliberales aplicadas al sector agrario (que provocaron el endeudamiento y posterior remate de campos de los pequeños productores, al tomar créditos usurarios que luego no pudieron afrontar), el entonces Subsecretario de Política Agropecuaria afirmaba que: “en la Argentina deben desaparecer 200.000 productores agropecuarios por ineficientes” (Bidaseca, 2007). En efecto, al realizarse el Censo Nacional Agropecuario del año 2002 la cifra de los pequeños y medianos productores (poseedores de entre 0,5 y 50 has y entre 51 y 500 has, respectivamente) había disminuido en 82.854 en relación con el censo de 1988 (Teubal et al., 2005).

Simultáneamente (y no casualmente) a la aplicación de estas políticas para con el agro, se crea en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) la Comisión

Nacional Asesora de Bioseguridad Agropecuaria (CONABIA, ente compuesto por representantes de distintos organismos estatales y del sector privado-empresarial), que será la encargada de regular la aprobación de los organismos genéticamente modificados en la Argentina. Cinco años después, en 1996, la Secretaría de Agricultura y la CONABIA autorizan (y fomentan) la propagación de la *soja RR*, siendo así el primer país en hacerlo oficialmente, sin ningún estudio científico que permitiera evaluar sus riesgos sobre el ecosistema y la salud de la población (Perelmuter, 2007) se abandona el “principio de precaución”, por el cual si aún no se ha podido comprobar que existen riesgos para las personas o el medio ambiente, se sugiere no utilizar masivamente tales avances tecnológicos.

En el año 2004 es autorizada la semilla transgénica del maíz BT, con lo que la Argentina pasa del *monocultivo sojero* a una suerte de *oligocultivo transgénico* entre el maíz BT y la *soja RR*, que refuerza la dependencia del “paquete tecnológico” de las multinacionales de los agronegocios (semillas transgénicas, maquinarias, agroquímicos, fertilizantes, almacenamiento, logística, servicios satelitales, etc.) que, aunque disminuyen los costos de mano de obra, incrementan enormemente los vinculados con insumos (López Monja et al., 2008).

En este escenario, aumentó en

nuestro país la injerencia de las multinacionales semilleras como Monsanto, Syngenta, y otras grandes compañías de origen nacional como Biosidus, Bioseres y Aceitera General Deheza, algunas de éstas ligadas directamente con las empresas contratistas y los *pools* de siembra. Entre estos últimos se destacó la empresa “Los Grobo” (que gestiona más de 80.000 hectáreas y factura más de 100 millones de dólares anuales, según puede observarse en su página web <http://www.losgrobo.com.ar/>), cuyo presidente, expuso que “la propiedad no se está concentrando, lo que se está concentrando es el gerenciamiento. Gracias a este sistema de arrendamientos mucha gente pudo mantener su campo y se evitaron muchos remates. Nosotros no tenemos propiedad. **Yo soy un sin tierra.** El 80 por ciento de lo que siembro no es en tierra propia. Acá se destruyó el mito del terrateniente. Cualquier persona que tenga una buena idea y buen managment puede sembrar” (*Suplemento Cash de Página 12*, 2004, el subrayado es nuestro). Por su parte, Jorge Scoppa, presidente de la Federación Argentina de Contratistas de Máquinas Agrícolas (FACMA), en comentarios al diario *La Nación* (2007b), afirmaba que “se van a seguir abriendo más fronteras agropecuarias, como en la provincia de Formosa... en la Argentina todavía queda mucho por hacer; tenemos unos 10 o 15 años más para

seguir abriendo fronteras como se ha hecho en los últimos años en Santiago del Estero, norte de Córdoba, Chaco, Salta y Tucumán". Estas declaraciones sintetizan claramente las nuevas lógicas productivas y empresariales que resultan hegemónicas en el nuevo modelo del agronegocio imperante en nuestro país.

Puede afirmarse de esta manera que ha existido un pasaje de un modelo agropecuario de desarrollo agroindustrial, caracterizado por incluir en la lógica productiva a distintos sectores subalternos del campo (trabajadores rurales, campesinos, pequeños y medianos productores familiares, etc., aunque en un esquema de marcada desigualdad), a un modelo de desarrollo del agronegocio, que no sólo profundiza la desigualdad, sino que además fomenta la exclusión social, el desplazamiento y arrinconamiento de los pequeños productores, campesinos e indígenas, a la vez que se muestra altamente perjudicial para el medio ambiente (Giarracca y Teubal, 2008, Barri y Wahren, 2009).

### **La "colonialidad del saber" y el paradigma "cientificista-tecnológico" que sustenta el modelo sojero de desarrollo**

Debido a las reiteradas crisis económicas globales sufridas a partir de mediados del siglo XX, surge como respuesta ideológica

del capitalismo internacional el "neoliberalismo" (Hobsbawm, 1998), que intentó ser una nueva estrategia de lo que Marx llamaba "acumulación por expropiación" (Bartra, 2008b). La aplicación de las políticas neoliberales en los países del llamado tercer mundo, tuvo como resultado directo la masiva expropiación y privatización de la tierra y los recursos naturales, hecho que afectó profundamente las bases materiales de la reproducción social, generando lo que es considerado como un proceso neocolonial (Harvey, 2004, Sousa Santos, 2006). En este contexto de expansión capitalista puede hablarse, entonces, de un nuevo marco de acumulación globalizada. Es así como vastas regiones de los países subalternos cobraron un valor geoestratégico para el crecimiento y el desarrollo del mercado financiero internacional, por la posibilidad (prácticamente sin restricciones) de utilización de los recursos naturales y recursos biogénicos allí existentes (como los hidrocarburos, la tierra, el agua, los minerales, los bosques, y la biodiversidad en general). Así, los "territorios del sur" se convirtieron dentro del esquema productivo mundial, en el marco de una nueva división internacional del trabajo y de la producción (Cecilia y Sader, 2002).

El desarrollo tecnológico y sus aplicaciones en la economía de las sociedades occidentales impulsaron un nuevo tipo de racional-

dad científico-técnológica. La agricultura industrial supone la creciente artificialización de los procesos biológicos implicados en el manejo de los recursos, la mecanización y agroquimización de los procesos de trabajo, y la consecuente mercantilización del proceso de producción global (Sevilla Guzman, 2006). Como señala Sevilla Guzman (2006: 83) “ello significa que la agricultura industrializada creyó poder artificializar la naturaleza, reproduciéndola a través de la ciencia, y por lo tanto... configurar la estructura de las sociedades posindustriales”. Así, desapareció la “agricultura como forma de vida” de las sociedades posindustriales y fue sustituida por una “agricultura como negocio”, bajo los esquemas racionalizadores que impone el mercado, donde los agricultores dejan de participar en la toma de decisiones, dependiendo cada vez más del sistema de los agonegocios (Sevilla Guzmán, 2006).

Sin embargo, el desarrollo de estos sistemas productivos basados sobre la mercantilización de los recursos naturales, que no internalizan los costes ambientales ni sociales producidos por ellos, posee una responsabilidad central en la crisis ambiental que atravesamos en el nivel planetario (Toledo, 1993; FAO, 2008). Además, un modelo de desarrollo como el que analizamos, basado sobre el monocultivo de soja transgénica, no sólo provoca “daños colaterales” en el medio

ambiente y los sectores marginales de nuestra sociedad, sino que además implica una pérdida de recursos valiosos para nuestro futuro económico productivo, como el agua y los nutrientes del suelo, que se van de nuestro territorio en magnitudes insospechadas al exportar los millones de toneladas de granos, y que nos costará muchísimo recuperar (Pengue, 2009). Los modelos económicos basados sobre el desarrollo de los agonegocios no sólo hacen perder soberanía alimentaria a sus pueblos (es decir, la posibilidad de producir localmente los alimentos nativos para el autoconsumo), sino que implica, por la circulación de materias primas alrededor del mundo, un despilfarro energético sin precedentes (Shiva, 2007). Bien vale aclarar que las leyes de la termodinámica no se pueden amoldar a las leyes económicas, cuando en el mundo se acaben los recursos y las fuentes de energía, no habrá tecnología capaz de remediar el colapso que ello ha de provocar para la humanidad.

Por este motivo desde la ecología política Enrique Leff (2005) plantea la necesidad de repensar el término “desarrollo sostenible”, que enmascara esta nueva forma de apropiación de los territorios y los recursos naturales en el marco de la globalización. Según este autor la “geopolítica de la biodiversidad y del desarrollo sustentable” no sólo prolonga e intensifica los anteriores procesos de apropia-

ción destructiva de los recursos naturales, sino que cambia las formas de intervención y apropiación de la naturaleza, llevando a su límite la lógica de la racionalidad económica, y produciendo una “homogenización forzada del mundo inducida por la unidad de la ciencia y el mercado... bajo una lógica simplificadora, clasificatoria... que emplea tecnologías intensivas y unificantes” (Leff, 2005: 47). Un claro ejemplo de ello es lo que Armando Bartra (2008b: 68-69) señala como “colonialismo genético o segunda revolución verde...., donde los nuevos conocimientos de la ciencia no se basan en los ecosistemas, como ocurrió tradicionalmente por parte de los agricultores, sino sobre sus componentes simples... un comportamiento contra natura cuyo resultado es que el agricultor ya no sólo está obligado a trabajar para el capital, sino también a trabajar como el capital”.

En efecto, lo que hoy denominamos *neoliberalismo* es el discurso cristalizado y hegemónico, no sólo de un modelo económico, sino de un modelo cultural y civilizatorio que surge con la llamada “modernidad” (Lander, 2003: 11). Este complejo proceso de universalización del capitalismo es acompañado de la “colonialidad del saber” (Sousa Santos, 2006), que remite a un complejo entramado social y epistemológico que surge junto con el capitalismo moderno. Estas nociones nos habilitan a reflexionar críticamente, situados desde

el contexto latinoamericano, en torno de los modos de producción de la ciencia y la tecnología, y de los mecanismos de poder, dominación y concentración de la riqueza, así también como a una noción del saber centrada sobre el pensamiento occidental, íntimamente ligada con la idea de “desarrollo”, por cierto, claramente excluyente (Lander, 2003:16).

Es a partir de esta neocolonialidad que se construye el saber “científico-tecnológico” de la modernidad, dentro de lo que Sousa Santos (2006: 13-33) señala “como un localismo globalizado, que invisibiliza otros saberes que contribuyen a construir un modelo de uso y tenencia de la tierra y los recursos naturales ligado con las tradiciones de la agricultura familiar, la ecología política y los saberes y experiencias de campesinos e indígenas”. Este conocimiento científico-tecnológico dominante aparece como el único legítimo, avalado además por las universidades y laboratorios privados de Europa y Estados Unidos (y sus réplicas locales latinoamericanas). En este contexto, se desarrollan “tecnologías de punta” que colisionan con saberes ancestrales, los que, paradójicamente, son apropiados y explotados por las multinacionales y las universidades del primer mundo a través del patentamiento de la biodiversidad. Un buen ejemplo son las variedades de semillas cultivadas por pequeños campesinos o el uso de plantas medicinales practicado

por comunidades indígenas a lo largo de miles de años, que son patentadas por estos centros de poder bajo la lógica del mercado capitalista (Toledo, 2000).

A partir de estas nuevas colonialidades, es como el capital se reapropia de vastos territorios y recursos naturales, generando una nueva territorialización de los mundos rurales, fomentando en el nivel global una “agricultura sin agricultores”, expulsando de sus territorios a miles de familias campesinas e indígenas (Toledo, 2000; Bartra, 2008a). En este contexto los países subalternos no sólo generan materias primas para el mercado de los países centrales, sino que también funcionan como reservorio biológico y genético del desarrollo de la economía mundial a cambio de la pérdida de la soberanía económica, política y alimentaria (Ceceña y Sader, 2002). Esta nueva forma de colonialidad, basada sobre un supuesto sustento científico-tecnológico, excede el plano meramente político o económico, hacia las subyacentes lógicas de dominación culturales, raciales, sexuales y de género (Lander, 2003; Quijano, 2003; Grosfoguel, 2006).

En la Argentina, esta colonialidad del saber se instaló con fuerza a mediados del siglo XX mediante la imposición en las universidades nacionales de lo que fue denominado como “cientificismo” (Varsavsky, 1969). Las mismas comenzaron a incorporar la lógica del Hemisferio Norte para la

producción de conocimiento (publicación en revistas indexadas extranjeras como único método de evaluación del trabajo del investigador, formación de profesionales en países como EUA y los europeos, subordinación del desarrollo de los laboratorios locales a los dictámenes de los laboratorios matrices en el exterior, imposición de “prioridades de investigación y desarrollo tecnológico” por parte de organismos multilaterales de crédito, etc.). Por lo tanto, el cientificismo generó una dependencia cultural de las formas y sentidos de la producción científica, ligada con los intereses de las potencias capitalistas, en detrimento de una ciencia local emancipadora y al servicio de su sociedad (Varsavsky, 1969). En palabras de Oscar Varsavsky (1969: 6), uno de los primeros investigadores locales en denunciar esta realidad, “el colonialismo cultural impuesto por el cientificismo fue como un lavado de cerebro: más limpio y más eficaz que la violencia física”. Cuarenta años después del llamado de atención de Varsavsky sobre el colonialismo cultural que estábamos sufriendo, la realidad indica que éste se ha profundizado, incrementando la dependencia y la producción de conocimiento al servicio de intereses ajenos a las reales necesidades de la sociedad Argentina (Kreimer, 2006).

En este sentido resulta paradigmático el proyecto de un complejo biotecnológico del Consejo Nacio-

nal de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la provincia de Santa Fe, el Centro Regional de Investigación y Desarrollo Rosario (CERIDER), donde funciona el Instituto de Agrobiotecnología Rosario (INDEAR) que, con una inversión de 5 millones de dólares en infraestructura, alberga a más de 400 becarios e investigadores dedicados al desarrollo científico y tecnológico de la biotecnología. En este proyecto participan diversas empresas privadas de biotecnología como Biosidus y Bioceres, que aportan las inversiones en infraestructura, equipamiento, insumos y funcionamiento general. El Estado aportaría solamente los recursos humanos, y no directrices de investigación, formados en las universidades públicas y en el sistema científico nacional abonando los salarios de los becarios e investigadores del CONICET y otras agencias estatales de promoción científica (Clarín, 2005; MINCyT, 2008). Cabe mencionar además en este contexto, que ya en 2005 el Comité Nacional de Ética en la Ciencia y la Tecnología (CECTE), del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, emitió una resolución contra el Convenio firmado por el CONICET con MONSANTO para el desarrollo de “premios” a proyectos de investigación en el área de biotecnología y medio ambiente (CECTE, 2005).

Estos son ejemplos de una tendencia en la cual se naturaliza el

saber científico como el único conocimiento viable y universal, es decir, se toma a éste como la tendencia espontánea del desarrollo del conocimiento humano, aquel que es un conocimiento situado, eurocéntrico, ligado con la tradición científica y tecnológica que, si bien es válida y ha generado importantes aportes a mejorar la calidad de vida de la sociedad, no siempre aparece como el modelo deseable para el desarrollo equitativo y sustentable de la misma (Escobar, 2003; Quijano, 2003). Es, entonces, desde esta perspectiva epistemológica de la “colonialidad” que afirmamos que el modelo sojero de desarrollo y la lógica del “agronegocio” junto con el discurso hegemónico científico-tecnológico que lo acompaña y legitima socialmente actúan como una nueva forma de colonialidad del saber, en cuanto invisibiliza otros saberes y otras experiencias. Saberes y experiencias que a su vez podrían desarrollar una producción agropecuaria distinta, que satisfaga las necesidades del conjunto de la sociedad y asegure la soberanía alimentaria, desde una alternativa ecológicamente viable y socialmente justa (Morello y Pengue, 2000).

### **El conflicto “campo versus.. gobierno”**

El modelo sojero de desarrollo en la Argentina sufrió su primer conflicto en el año 2005, cuando la compañía Monsanto decidió

umentar por cada cargamento con granos o harina que llegara a puertos europeos de 3 a 15 dólares, en concepto de regalías por el “derecho de patente de la *soja RR*”, lo que equivalía a unos 500 millones de dólares anuales (Robin, 2008). Ello generó un fuerte enfrentamiento con el gobierno argentino, que decidió no reconocer la patente de Monsanto, comenzando así una escalada de presiones económicas y diplomáticas (principalmente a través de la Organización Mundial de Comercio, que actualmente intenta uniformar el sistema mundial de patentes). En el marco del crecimiento exponencial de este modelo de desarrollo sojero, surgieron nuevas tensiones a partir de la decisión del gobierno argentino, en marzo de 2008, de incrementar las retenciones a la exportación de *soja RR* (de un 35% fijas a unas retenciones móviles, superiores al 45% en ese momento, de acuerdo con el precio del mercado internacional de entonces de la tonelada de soja transgénica).

Sorpresivamente, la decisión anunciada por el Estado nacional generó una fuerte crisis política interna en la Argentina que duró casi cuatro meses, desde mediados de marzo a julio del 2008. Los sectores capitalizados del sector rural y los agronegocios, denominados “el campo” por los medios masivos de comunicación (denominación que homogeneizaba a vastos sectores rurales incluso

contrapuestos entre sí y que invisibilizaba a los actores subalternos como campesinos e indígenas), realizaron cortes de ruta que provocaron desabastecimiento de alimentos en las grandes ciudades del país, como Buenos Aires, Córdoba y Rosario, generando lo que se dio en llamar “el *lock-out* empresario”. Así se generó un clima de conflicto que fue incrementando a medida que el gobierno argentino decidía no negociar con los representantes de las entidades agropecuarias (a excepción de Federación Agraria, la mayoría de ellas históricamente ligadas a la oligarquía terrateniente argentina, como la Sociedad Rural y CRA).

Los principales argumentos que esgrimió el gobierno nacional en defensa de la medida adoptada fueron la necesidad de “combatir la sojización” que sufría el país, controlando así la suba interna de precios de los productos de origen agropecuario (leche, pan, carne, entre otros), y redistribuir parte de la renta extraordinaria obtenida por los grandes productores de soja (el 70% de la producción de soja se realiza por el sistema de arriendo, lo que hizo que la mayoría de los productores movilizados contra el gobierno pudieran mantener los cortes de ruta, ya que la mayoría de ellos no se encontraban trabajando en sus campos en ese momento). Los argumentos de las entidades del “campo” fueron básicamente que la medida era confiscatoria y que el creci-

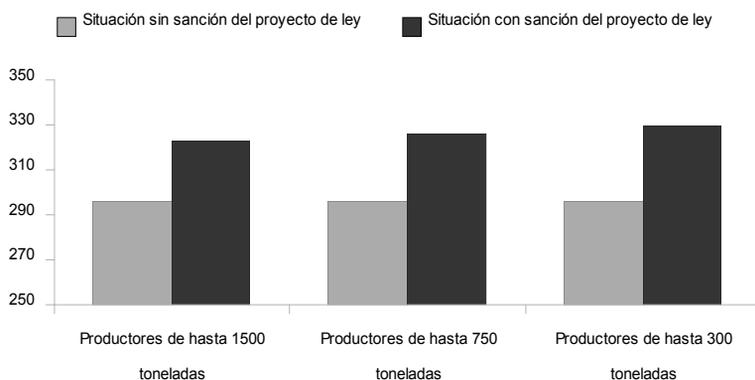
miento económico del país dependía de la riqueza que generaba el sector agropecuario (sosteniendo la llamada “teoría del derrame” en términos económicos, que fracasó estrepitosamente en la década de los 90’ en la Argentina, y culminó con la crisis social de 2001). Sugestivamente, estas mismas entidades del “campo” poco tiempo antes del conflicto con el gobierno nacional, se opusieron rotundamente a mejorar las condiciones laborales de los peones rurales y otorgarles la jornada de ocho horas de trabajo (*Página 12*, 2008).

Sin embargo, a nuestro entender, por las medidas adoptadas y los discursos esgrimidos desde uno y otro sector, ni el gobierno nacional ni el “campo” pusieron en tela de juicio durante el supuesto conflicto el modelo sojero de desarrollo en la Argentina. Por lo contrario, la discusión de fondo pareció centrarse sobre qué sector se quedaba con la mayor proporción de la ganancia producida por el monocultivo masificado de soja transgénica sobre nuestro territorio. De hecho, los principales “gurúes mediáticos” del modelo sojero de desarrollo y los agrogocios auguraban que, fuera cuál fuera el desenlace del conflicto, el escenario de sojización del país se aceleraría (Bertello, 2008; Huergo, 2008). Podría pensarse, además, que detrás de los argumentos públicamente esgrimidos, existía “otra realidad” de uno y otro lado de los actores en “con-

flicto”. Por el lado del gobierno nacional, la necesidad de recaudar más fondos para hacer frente a los cerca de 20.000 millones de dólares de deuda externa que debía enfrentar en el año 2009 (*La Nación*, 2008b), y por el lado del “campo”, no dejar pasar la oportunidad de convertirse en millonarios en muy corto tiempo, a raíz de la extraordinaria renta que dejaba en esos años la producción intensiva de soja transgénica, donde, por ejemplo, el incremento del margen bruto de ganancia de este sector agropecuario en 2008 fue un 94% más elevado que en la década anterior (Basualdo, 2008).

Finalmente, luego de meses de tensión, la resolución que proponía el aumento de las retenciones móviles fue enviada al Congreso Nacional, y allí, a pesar de la confianza inicial del gobierno, se produjo un virtual empate técnico entre el oficialismo y la oposición, que fue dirimido maquiavélicamente por el vicepresidente de la Nación (titular de la cámara de senadores) votando en contra de su propio gobierno. Así, culminaba una disputa que había dividido y polarizado la opinión pública del grueso de la sociedad. En agosto de 2008, un mes después de finalizado el conflicto “campo vs. gobierno”, el Estado volvía a sentarse a la mesa de negociación con Monsanto. La compañía de los agrogocios pretendía llegar a un acuerdo que implicaba una inversión por 125 millones de dólares (entre ellas la instalación

**Gráfico N° 2.** Margen bruto de explotación de soja RR en US\$ por hectárea a diciembre de 2008



Fuentes: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y revista *Márgenes Agropecuarios* 2008.

de una nueva variedad de soja transgénica, la RR2BT), a cambio de que en la Argentina se autorizara el cobro de regalías a los productores por el uso de sus semillas transgénicas (*Suplemento iEco de Clarín*, 2008b).

La “derrota” del gobierno significó que ganaran los grandes grupos económicos ligados a los agronegocios, y alrededor de 4.500 grandes productores de soja transgénica, que vieron incrementados sus ingresos en un 11% respecto del año anterior con el mismo esquema de retenciones fijas (*Suplemento Cash, Página 12* 2008b). Sin embargo, y a pesar de lo que se suponía, la franja a la que pertenecen los alrededor de 45.000 denominados productores medianos y chicos, concentrados principalmente en la “zona sojera” del país (quienes

conformaron el sector más importante de los cortes de ruta), se vieron perjudicados por la pérdida de los beneficios impositivos que estaban incluidos en el proyecto del Ejecutivo debatido en el Congreso Nacional, por lo cual terminaron perdiendo para fines de 2008 aproximadamente un 10% más que lo previsto en la famosa resolución 125 (Dellatore, 2008; Miguez, 2008). Cuanto más pequeños los productores sojeros, más habrían ganado con el proyecto de ley oficial (**gráfico N° 2**).

Por fuera del “conflicto campo versus gobierno”, y de toda discusión mediática, quedaron los 240.000 pequeños productores (con superficies menores a las 50 h) dedicados a cultivos diversificados de la agricultura familiar, quienes aportan el 50% de lo que se

consume en el país en frutas, legumbres, hortalizas, té, yerba mate, etc. (Rofman et al., 2008). Un 40% de ellos se encuentra por debajo de la línea de pobreza y ni siquiera tuvieron participación en la discusión en ese conflicto. Menos aún se tuvo en cuenta a los cientos de miles de campesinos e indígenas del Noroeste, que sufren y disputan en sus territorios frente al avance de la frontera agropecuaria, aquellos que cosechan productos del bosque o crían animales para autoconsumo y tienen una relación especial con la tierra porque no la consideran únicamente un medio para los negocios (Toledo, 2000; Bartra, 2008a). También se vio perjudicado el grueso de la sociedad porque, entre otras cosas, se generó un proceso inflacionario en el mercado interno a raíz del encarecimiento de los principales componentes de la canasta básica alimenticia, provocado por la merma en la producción de trigo y maíz, cuya superficie sembrada se vio reducida en un 24% y 14% entre las campañas 1996/7- 2006/7, respectivamente (SGPyA, 2008).

## Conclusiones

Desde la década de los '60 a la actualidad, en promedio la productividad mundial por hectárea se cuatuplicó de la mano de la "agrotecnología", lo suficiente como para alimentar a 8 mil millones de personas (Toledo, 1993; Altieri, 2001). Sin embargo, en el

mismo período el número de seres humanos que pasan hambre en el mundo aumentó de 80 millones a cerca de 1.000 millones (Sevilla Guzmán, 2006; FAO, 2008). Coincidentemente en el mismo período, la denominada "tercera revolución del capital o revolución ambiental" (luego de la agraria y la industrial) (Max-Neef, 2001), ha provocado la degradación de los ecosistemas y la sobreexplotación de los recursos naturales, llevando al planeta a un colapso de magnitudes insospechadas (Costanza et al., 1997). Hoy más que nunca queda en evidencia que estas "revoluciones del capital" no son sino el origen de los procesos más destructivos de un sistema económicosocial que, como pronosticaba Marx, "asi como esquilma al obrero, también esquilma la naturaleza... la gran agricultura y la gran industria forman una unidad... la primera devasta y arruina la fuerza natural del hombre, y la segunda la fuerza natural de la tierra" (Bartra 2008b: 60).

En este contexto histórico, es importante destacar que el modelo sojero de desarrollo en la Argentina no es otra cosa que la expresión actual de la agricultura capitalista latifundista (Fernandes, 2005), inserta en el marco de la actual crisis de la modernidad (Sousa Santos, 2006; Sevilla Guzmán, 2006). Este modelo económico de desarrollo ligado con los agronegocios se instaló con fuerza gracias al contexto "propi-

cio y planificado” de la década de los ‘90 en la Argentina, y hoy se expande rápidamente por otros países latinoamericanos como el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y Bolivia, con las mismas consecuencias sociales y ambientales que se observan en nuestro país (Goldfarb, 2007, Rulli y Boy, 2007; Robin, 2008). Además, muchos estudios desmitifican a los agronegocios como grandes productores de alimentos, empleadores de mano de obra y tecnologías (Rolando García 1988, Toledo 1993, Altieri 1999, Sevilla Guzmán 2006). Se está generando así, a partir del modelo sojero de desarrollo, como plantea Armando Bartra (2008b: 73, 83-84) “un mecanismo en el que los pequeños agricultores son inducidos por el mercado a emplear tecnologías y estrategias productivas insostenibles, donde acciones como la piratería genética y la privatización de los códigos de la vida no son sólo mecanismos de enriquecimiento especulativo del capital ligado con los agronegocios, sino además un verdadero “ecocidio”, un atentado a la biodiversidad, un suicidio planetario”.

Paradójicamente, el sostén ideológico del modelo sojero de desarrollo estuvo avalado no sólo por sus impulsores, como el grupo Los Grobo, socio de Monsanto, quienes argumentan que los agronegocios son el “nuevo paradigma de la sociedad del conocimiento” (Grupo los Grobo, 2009), sino que esta noción que sostiene que los

nuevos conocimientos de la biotecnología se aplican para el “bien común” ha sido sistemáticamente sustentada por altos funcionarios del Estado de los últimos gobiernos, y miembros de instituciones como el CONICET y el INTA, y hasta de las universidades nacionales, como la Escuela para Graduados de la Facultad de Agronomía de la UBA que, por cierto, posee importantes convenios de investigación y formación profesional con Monsanto (FA-UBA, 2008). En efecto, es tan sintomático el componente de colonialidad del saber basado sobre el cientificismo-tecnológico, que incluso gobiernos populares como el venezolano de Hugo Chávez o el boliviano de Evo Morales, ambos con importantes lazos con movimientos indígenas y campesinos muy críticos a los agronegocios, permiten, y en algunos casos fomentan, este tipo de modelo económico de desarrollo basado sobre los agronegocios y los cultivos transgénicos.

Sin embargo, hay que destacar que esta “segunda revolución verde”, a diferencia de la primera, no es impulsada principalmente por los Estados capitalistas centrales, sino por las multinaciones del agronegocio. Su herramienta para aplicar estas políticas es la “biotecnología”, desarrollando así una guerra silenciosa contra los pequeños campesinos y las economías tradicionales de todo el mundo (Toledo, 2000, Shiva, 2007). Así se ven directamente

afectados la mayoría de los consumidores y los pueblos de los países subalternos, que se convierten en rehenes de los monopolios del agro, perdiendo su soberanía alimentaria al ser obligados a consumir lo que éstos producen (incluso aún cuando estos productos puedan ser nocivos para su salud) (Altieri, 1999).

Combatir el neocolonialismo científico-tecnológico no implica combatir la tecnología *per se*, sino, como bien señala Armando Bartra (2008b: 52), comprender que “el problema del capitalismo moderno no radica tanto en la propiedad de los medios de producción como en la naturaleza de esos medios, que está determinada por que su propósito es la valorización y esto los lleva a la especialización e intensificación productiva, es decir a la erosión de la diversidad humana y natural”. Ante este proceso ecodestructivo fundado sobre la racionalidad económica, como bien señala Enrique Leff (1998: 142) “hay que contraponer un principio ecotecnológico de producción orientado por otros objetivos y valores, es decir, generar en todo caso una tecnología de procesos y no de insumos”. Este nuevo modelo económico de desarrollo, como bien plantea Walter Pengue (2009) desde la economía ecológica, debe basarse sobre otra lógica de cálculo que internalice los costos socioambientales, y permita un desarrollo armónico de la vida de nuestra sociedad pre-

sente y futura con su medio natural.

El modelo sojero de desarrollo en la Argentina se ha instalado con más fuerza que nunca y no se avizoran posibilidades de cambio a futuro, más allá de la resistencia que le plantean diversas organizaciones indígenas y campesinas (entre ellas el movimiento campesino e indígena), junto con un pequeño sector urbano conformado por intelectuales y activistas sociales y ambientales. Con el triunfo de los grandes grupos económicos que concentran la ganancia de la producción del monocultivo de soja transgénica, lejos quedaron las chances de que la Argentina construya un camino de real sustentabilidad en términos ambientales sociales y económicos. Para construir esta alternativa resulta imprescindible comenzar a transitar el camino del uso racional y planificado de nuestros recursos naturales, en el marco de un indispensable ordenamiento territorial, que promueva a la vez las economías regionales y la soberanía alimentaria.

A pesar de la oportunidad perdida en la crisis de 2008 de contrarrestar el modelo sojero de desarrollo, queda como saldo el hecho de que en el país se haya instalado “el debate”, generando una repolitización de la sociedad argentina respecto del modelo económico de desarrollo a seguir (habilitando incluso análisis críticos previos sobre la “sojización”, que se

encontraban invisibilizados), y que, a pesar de la desinformación reinante (instalada sugestivamente por los grandes medios de comunicación asociados con los agronegocios), se pueda debatir sobre la producción de soja transgénica y otros monocultivos, el uso de los recursos naturales, la realidad del “otro campo”, la concentración de la riqueza y las desi-

gualdades sociales en el marco de nuestra dependencia político-económica bajo esta nueva forma de colonialidad que sufrimos, y las perspectivas y consecuencias que una u otra decisión de Estado, o la movilización social en defensa de los intereses comunes, pueden acarrear en este sentido sobre la vida del pueblo argentino.

**AGRADECIMIENTOS:** A Miguel Teubal, Norma Giarracca, Norma Fernández y Juan Barri por sus oportunos comentarios sobre el artículo. A Tamara Perelmuter y Yamila Goldfarb por la valiosa información que nos brindaron en el desarrollo de este trabajo.

## Bibliografía

- Altieri, Miguel A. 1999 *Agroecología: bases científicas para una agricultura sustentable*. Nordan (Ed.), Montevideo. 338 Pp.
- Altieri, Miguel A. 2001. “Biotecnología agrícola. Mitos, riesgos ambientales y alternativas”. En: *Sociología, capitalismo y demografía*. Morata (Ed.), Madrid.
- Bartra, Armando. 2008a. “Argentina: ¿hacia una agricultura sin agricultores?”. En: *La Jornada del campo*, 15 de enero, México.
- Bartra, Armando. 2008b. *El hombre de hierro: los límites sociales y naturales del capital*. UNAM (Ed.), México.
- Basualdo, Eduardo. 2008. Conflicto agrario. Tierra, oligarquía, tecnología y distribución del ingreso. En: *Jornadas de Debates organizada por Carta Abierta*, Biblioteca Nacional, Buenos Aires.
- Barri, Fernando & Wahren, Juan. 2009. “El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: consecuencias sociales y ambientales en la era de los agronegocios”. En: XXVII Congreso ALAS, Buenos Aires.
- Bertello, Fernando. 2008. “Pese a todo, se sembrará más soja que nunca”. En *La Nación*, 14 de julio, Buenos Aires.
- Bidaseca, Karina. 2007. “Interrogando la posibilidad de un mundo *sin* sujetos. Colonas y colonos de cereal, caña y algodón: cultura y política en una arqueología de los mundos rurales”, *Documento de Trabajo N° 50*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.
- Burkart, R. 1993. “Nuestros bosques nortefíos. Desvalorización y deterioro”. **Realidad Económica** N° 114/115. pp 26.

- Ceceña, Ana E. y Sader, Emir. 2002. *La Guerra Infinita: Hegemonía y terror mundial*. CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- CME Group. 2010. Soybeans futures. En: <<http://www.cmegroup.com>>.
- Comité Nacional de Ética la Ciencia y la Tecnología (CECTE). 2005. Recomendaciones e informes. En: <<http://www.cecte.gov.ar>>.
- Costanza, R.; R. d'Arge; R. de Groot.; et al. 1997. "The value of the world ecosystem services and natural capital". *Nature*, 387:253-260.
- Decreto 2284/91 "Desregulación económica" (Buenos Aires), 31 de octubre. En: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7539/texact.htm>>.
- Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo. 2006. "Con la soja al cuello: crónica de un país hambriento productor de divisas". En: Alimonda Héctor (comp.) *Los tormentos de la materia, aportes para una ecología política latinoamericana*, CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- Escobar, Arturo. 2003. "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?". En: Lander, Edgardo (Comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- FAO. 2008. Action on Food Crisis. En: <<http://www.fao.org>>.
- FAUBA. 2008. "Fundamentos de la especialización en agronegocios y alimentos de la Escuela para Graduados de la Facultad de Agronomía de la UBA". En: <<http://epg.agro.uba.ar>>.
- Fernandes, Bernardo M. 2005. "Movimientos socio-territoriales y movimientos socio-espaciales", *Observatorio Social de América Latina* N° 16, Buenos Aires.
- García, Rolando. 1988. *Deterioro ambiental y pobreza en la abundancia productiva: el caso de la Comarca Lagunera*. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del I.P.N. e IFIAS (Eds.), México.
- Giarracca, Norma. 2003. "Radiografía del capitalismo agrario". En: *Le Monde diplomatique*, N° 47, Buenos Aires.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) 2005 *El campo argentino en la encrucijada*. Alianza (Ed.), Buenos Aires.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel. 2008. "Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino". En: *Campesinado y Agronegocio en América Latina*, CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- Goldfarb, Yamila. 2007. *A luta pela terra entre o campo e a cidade: as comunas da terra do MST, sua gestão, principais atores e desafios*. Tesis de Maestría, Universidade de São Paulo (Brasil), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Departamento de pós-graduação em Geografia Humana.
- Grosfoguel, Ramón. 2006. "La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global", *Tábula Rasa* N°4, Bogotá.

- Grupo los Grobo. 2009. Visión de la empresa. En: <<http://www.losgrobo.com.ar/>>.
- Harvey, David. 2004. *Novo Imperialismo*, Loyola (Ed.), São Paulo.
- Hobsbawn, Eric. 1998. *Historia del siglo XX*, Grijalbo Mondadori (Ed.). Buenos Aires.
- Huergo, Héctor. 2008. "El nuevo escenario acelera la sojización", *Clarín* (Buenos Aires) 6 de julio.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2009. Cuentas Nacionales, Serie Histórica, Producto Bruto Interno 2001. En: <<http://www.indec.gov.ar/>>.
- Kreimer, Pablo. 2006. "Ciencia, Universidad e Investigación". En: *Nomadas* (Universidad Central de Colombia), N° 24.
- La Nación* 2007<sup>a</sup> (Buenos Aires) 7 de abril.
- La Nación* 2007<sup>b</sup> (Buenos Aires) 8 de agosto.
- La Nación* 2008<sup>a</sup> (Buenos Aires) 27 de junio.
- La Nación* 2008<sup>b</sup> (Buenos Aires) 29 de agosto.
- Lander, Edgardo. 2003. "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos". En: Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- Lapolla, Alberto. 2004. *Problemática de la expansión del monocultivo de Soja Transgénica -RR- y otros cultivos genéticamente modificados en la Argentina*, El Cid (Ed.), Buenos Aires.
- Latarroca, Martín; Martínez, Maximiliano y Montero, Hugo. 2004. "Hambre en el país de la tierra. Imparable proceso de concentración en el campo argentino", *Le Monde Diplomatique*, N° 62.
- Leff, Enrique. 1998. *Ecología y capital, racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI (Ed.), México.
- Leff, Enrique. 2005. "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable. Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza", *Observatorio Social de América Latina* N°17, Buenos Aires.
- López Monja, Carolina; Perelmuter, Tamara y Poth, Carla. 2008. "El avance de la soja transgénica". En: *¿Progreso científico o mercantilización de la vida? Un análisis crítico a la biotecnología agraria en la Argentina*, Centro Cultural de la Cooperación (Ed.), Buenos Aires.
- Max-Neff, Manfred. 2001. *Desarrollo a escala Humana*, Nordan (Ed.), Montevideo.
- Míguez, Daniel. 2008. "Como seguir después del efecto Cleto", *Página 12* (Buenos Aires) 23 de Julio.

- Mignolo, Walter. 2003. "La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad". En: Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- Ministerio de Ciencia y Técnica de la Nación (MINCYT). 2008. Desarrollo del complejo biotecnológico de Rosario. En <[http://www.mincyt.gov.ar/noti\\_rosario.htm](http://www.mincyt.gov.ar/noti_rosario.htm)>.
- Morello, Jorge y Pengue, Walter. 2000. "Economía ecológica y biodiversidad: Un enfoque desde el sur", **Realidad Económica** N° 173:149-154.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2008. Informe sobre riesgos para la salud de los OGM. En: <<http://www.oms.org/>>.
- Página 12* 2008 (Buenos Aires) 22 de junio.
- Pengue, Walter. 2009. *Fundamentos de economía ecológica*, Kaicron (Ed.), Buenos Aires.
- Perelmuter, Tamara. 2007. "El Acuerdo de la OMC sobre Propiedad Intelectual (TRIPs) y el nuevo modelo agroalimentario argentino. Sus incidencias sobre la autonomía de los productores agrarios", Congreso *LASA 2007*, Montreal.
- Quijano, Aníbal. 2003. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- Revista Márgenes Agropecuarios. Soja 08/09 con resultados inciertos. Noviembre de 2008. Buenos Aires, Argentina.
- Roa Avendaño, T. 2009. "Crisis alimentaria ¿crisis del desarrollo?", **Realidad Económica**. Publicado 28/8/2009.
- Robin, Marie-Monique. 2008. *El mundo según Monsanto*, Arte (Ed.), Paris.
- Rofman, A; García, A; García, L.; Lampreabe, F.; Rodríguez, E. y Vázquez Blanco, JM. 2008. "Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad. Crecimiento económico y exclusión social en los circuitos del tabaco, la vid, el azúcar, el algodón y el olivo", **Realidad Económica** N° 240: 97-132.
- Rulli, Jorge y Boy, Adolfo. 2007. "Monocultivos y monocultura: la pérdida de la soberanía alimentaria". En: *Repúblicas Unidas de la soja: realidades sobre la producción de soja en América del Sur*, Scorza (Ed.), Buenos Aires.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). 2008. Informes sobre superficie de cultivos sembrados en la Argentina. En: <<http://www.sagpya.mecon.gov.ar>>.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SMAyDS). 2008. Informes sobre deforestación de bosque nativo en Argentina. En: <<http://www.ambiente.gov.ar>>.
- Silva, María A. 2008. "Los desafíos de la Argentina en torno del crecimiento rural a espaldas del medioambiente y la salud", *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 92: 1-31, Buenos Aires.

- 
- Shiva, Vandana. 2007. *Las nuevas guerras de la globalización*, Popular (Ed.), Madrid.
- Sousa Santos, Boaventura de. 2006. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, CLACSO (Ed.), Buenos Aires.
- Suplemento Cash Página 12* 2004 (Buenos Aires) 25 de abril.
- Suplemento Cash Página 12* 2008<sup>b</sup> (Buenos Aires) 10 de agosto.
- Suplemento Cash Página 12* 2009 (Buenos Aires) 8 de febrero.
- Suplemento iECO de Clarín* 2008<sup>a</sup> (Buenos Aires) 19 de septiembre.
- Suplemento iEco de Clarín* 2008<sup>b</sup> (Buenos Aires) 28 de agosto.
- Teubal, Miguel. 2003. "Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino", **Realidad Económica** N° 196, Buenos Aires.
- Teubal, Miguel; Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo. 2005. "Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentario". En: Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Alianza (Ed.), Buenos Aires.
- Teubal, Miguel. 2006. "El proceso de globalización y la escasez de recursos naturales: nueva etapa del capitalismo", *Suplemento Cash, Página 12* (Buenos Aires) 31 de diciembre.
- Toledo, Víctor. 1993. "Modernidad y ecología: la nueva crisis planetaria", *Ecología Política* N° 3.
- Toledo, Víctor. 2000. *La paz en Chiapas*. Quinto Sol (Ed.), México
- Varsavsky, Oscar 1969 *Ciencia, política y cientificismo* Centro Editor de América Latina (Ed.), Buenos Aires.

## Experiencias

# Ensayo y error: la reconversión de las estrategias empresariales en la disputa política en el espacio de trabajo. Metrovías y el cuerpo de delegados de Subterráneos de Buenos Aires\*

*Patricia Ventrici\*\**

Para comprender la dinámica del desarrollo de la organización gremial es imprescindible dar cuenta de la relación siempre dinámica entre la dominación y la resistencia en el espacio de trabajo. La organización de los trabajadores y la corporación empresarial componen un vínculo estructuralmente contradictorio, en el que las acciones de cada parte condicionan y moldean el accionar de la otra, y en el que el objetivo de fondo es conservar la iniciativa política para ganar terreno en la disputa por el control del espacio de trabajo. Desde esta perspectiva, este trabajo propone aproximarse a la comprensión de la dinámica y transformaciones de la dominación social en un proceso micro, analizando las reconversiones de las estrategias empresariales en función de los acontecimientos políticos generados desde la práctica sindical al interior de la empresa Metrovías, concesionaria del transporte subterráneo en la Ciudad de Buenos Aires. Creemos que dicho caso reúne un conjunto de particularidades que dan cuenta de su potencialidad para reflexionar en torno de esta problemática, en la medida en que tiene lugar al interior de un tipo de empresa privatizada paradigmático de los cambios en las relaciones del trabajo en las últimas décadas, a la vez que se trata de un sector cuya organización sindical ha sido particularmente exitosa en las luchas por sus reivindicaciones. Frente al avance de estos procesos reivindicativos, a lo largo de los años, la empresa ha ido desarrollando distintas estrategias para contrarrestar la incidencia de la organización colectiva, que abarcaron desde políticas de coerción directa hasta técnicas orientadas a la fidelización e implicación afectiva de los trabajadores. Precisamente serán las causas, modos y consecuencias de estas transformaciones el objeto privilegiado de nuestra indagación.

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el XXVII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología, realizado en Buenos Aires del 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009.

\*\* Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA), becaria doctoral del CONICET con sede en el CEIL-PIETTE [pventrici@ceil-piette.gov.ar](mailto:pventrici@ceil-piette.gov.ar)

## Introducción

La dinámica de desarrollo de la organización gremial y sus devenires son imposibles de comprender por fuera de la relación siempre dialéctica entre la disciplina y la resistencia en el espacio de trabajo. La organización de los trabajadores y la corporación empresarial componen un vínculo estructuralmente contradictorio y en tensión, en el que las acciones de cada parte condicionan y moldean el accionar de la otra, y en el que el objetivo de fondo es conservar la iniciativa política para ganar terreno en la disputa por el control del espacio de trabajo.

El caso de la empresa Metrovías y su vínculo con el Cuerpo de delegados del subterráneo (CD) resulta especialmente sugestivo para observar este dinamismo que caracteriza a las relaciones de poder en el ámbito del trabajo y que se expresa en un movimiento constante en el que cada uno de los actores va ideando, ensayando, poniendo en práctica distintas estrategias de acuerdo con el accionar del otro y a cómo se va configurando la correlación de fuerzas en cada momento específico.

En este punto, la trayectoria de Metrovías a lo largo de los años de crecimiento del CD resulta sumamente interesante, en especial por la diversidad de tácticas puestas en juego y fundamentalmente por la notable reconversión de sus estrategias en función de

los acontecimientos políticos generados desde la práctica sindical.

En el marco de esta disputa, es necesario aclarar, entra en juego la intervención del sindicato oficial, que ostenta la representación colectiva del sector (la Unión Tranviarios Automotor), que ha desempañado un papel insoslayable en la confrontación CD-empresa, en la medida que históricamente la política rectora de la UTA fue la de establecer una alianza estratégica con Metrovías. Este pacto tácito de mutua conveniencia se selló bajo el objetivo común de neutralizar la incidencia política del CD en el lugar de trabajo. La desarticulación del CD significaría para ambas partes poder retomar el control político, en el caso de la empresa, del proceso productivo y en el de la UTA, de la organización sindical de base.

Dentro de la complejidad que presenta el proceso de puja política que señalamos, en este artículo proponemos en particular el análisis del singular derrotero de políticas empresariales (desde el inicio de su gestión, a partir de la privatización hasta la consolidación del CD, diez años después) orientadas al control de la fuerza de trabajo, reparando especialmente en los puntos de inflexión que reconoce este recorrido y los cambios que sobrevinieron en cada etapa.

El caso del subterráneo es a la vez un caso testigo de ciertos pro-

cesos y un caso de carácter excepcional respecto de otros. Se trata de un espacio de trabajo que, durante la década de los noventa, sufrió las drásticas transformaciones que vinieron de la mano de la oleada privatizadora neoliberal pero que, al mismo tiempo, logró articular, a partir de la conformación de un colectivo sindical de base, una respuesta política inédita en ese contexto. Así, en contraposición con las interpretaciones que consideran que la reacción frente al avance del proceso flexibilizador de los noventa en los espacios de trabajo estuvo signada por la resignación y la pasividad por parte de los trabajadores, en el caso del subterráneo es claro que se ha podido hacer una elaboración distinta, que habilitó el despliegue de una estrategia de resistencia activa sostenida en el tiempo. Buena parte de esa capacidad para sostener políticamente la experiencia creemos que ha radicado en su correcta lectura política de las versátiles estrategias de la empresa y por tanto, en su posibilidad de reaccionar a tiempo. A la vez, algunos de sus principales límites y desafíos como organización también radican en el reto de reinventar sus prácticas para afrontar estas políticas cambiantes.

### **Ensayos, estrategias, reconversiones**

El pasaje de la empresa al ámbito privado implicó una reformulación radical de la organización y

las relaciones al interior del lugar de trabajo. Como en la gran mayoría de las empresas de servicios públicos, la privatización significó una reducción brutal de la plantilla estable de trabajadores y una reestructuración organizativa diseñada en función de la introducción de políticas de flexibilización en términos técnico-organizacionales, funcionales y -en menor medida- salariales, que delinearon una impronta empresarial fuertemente disciplinaria. Bajo el discurso de la eficiencia, el desarrollo profesional, la productividad y la modernización -contrapuestos al anquilosamiento de la era estatal- se llevó adelante una reconversión total de la empresa que reconfiguró de lleno la dinámica de las relaciones laborales.

En la primera etapa inmediatamente posterior a la privatización, la política de la empresa estuvo caracterizada por una estrategia clásica, explícitamente ofensiva y de carácter abiertamente represivo, centrada sobre la persecución a los activistas a través de amenazas, aislamiento de su grupo de trabajo, descuentos importantísimos e injustificados en sus salarios, sanciones disciplinarias y empeoramiento de sus condiciones de trabajo, entre otras cosas. A medida que el CD fue fortaleciendo su capacidad de representación y movilización entre los trabajadores, el cambio en las relaciones de fuerza neutralizó la estrategia fundada sobre la coerción directa, retando a la organi-

zación empresarial a repensar otros modos de intervención. Los sucesivos conflictos ganados por el CD, especialmente desde el año 2000 en adelante, fueron degradando simbólicamente la figura de autoridad de la empresa; desterrado el despido como instrumento disciplinador, y en el marco de los avances del CD en la disposición de las condiciones de trabajo, la capacidad de imponer decisiones por parte de la empresa se veía notablemente rebajada.

El cambio de dirección en las políticas de la empresa se manifestó, en un primer momento, a través del rediseño de la estructura del Departamento de Relaciones Laborales, reforzando su rol como articulador entre el Área de Recursos Humanos -encargada de bajar las directivas políticas del Grupo-, las gerencias operativas de las distintas líneas y sectores, la UTA y el CD. Esta reformulación implicó a su vez, una mayor presencia en los lugares de trabajo de representantes de este Departamento destinados a una función de mediación. Conjuntamente, otro de los recursos que empezó a ponerse en práctica después de los conflictos gremiales fue la reorganización del organigrama de puestos de trabajo, descentralizando las jefaturas, multiplicando la presencia de supervisores y redistribuyendo al personal para disipar los focos de activismo. Esta táctica de la reestructuración como medio para ero-

sionar la organización colectiva fue implementada por la empresa en varias oportunidades, tanto de manera extendida como en casos aislados y constituye una técnica siempre vigente para desactivar núcleos de organización.

Esta serie de modificaciones se vieron acompañadas, al mismo tiempo, por un notorio cambio de actitud por parte de Metrovías, que paulatinamente deja en segundo plano el perfil coercitivo que caracterizaba a las relaciones laborales para dar lugar a un estilo de gestión orientado a mejorar la imagen de la empresa entre los trabajadores; este cambio de política se materializó en cierto mejoramiento de las condiciones de desempeño del trabajo cotidiano (servicios básicos antes ausentes como agua potable, sillas acolchadas, jabón y papel higiénico, etc.) y la moderación en el trato hacia los empleados. Después de los conflictos que dieron lugar a la implementación de la jornada reducida y la incorporación de los trabajadores de las empresas tercerizadas al convenio de UTA, el cambio de estrategia empresarial se profundizó.

En el *Plan Estratégico para los recursos humanos* de Metrovías del año 2005 se presentan los principales lineamientos de la nueva apuesta de la empresa. El acceso a este documento de carácter privado nos permitió conocer un primer desarrollo concerniente al diagnóstico y luego el

planteo de los ejes de acción prioritarios a mediano plazo y algunas de las implementaciones concretas a desarrollar en consecuencia.

En la primera parte, bajo el título de *Reflexiones generales sobre el estado de situación*, se lleva adelante una caracterización de las relaciones laborales al interior del subte en la que se postula que la crisis de liderazgo por parte de la empresa y la crisis de la autoridad *como valor* son los principales obstáculos para consolidar el nuevo modelo empresarial *superador* que intentan promover para afrontar la pérdida de la iniciativa patronal. *Contamos con personal de base idóneo para realizar sus tareas, pero a veces poco dispuesto para actuar como queremos*, continúa diciendo el texto y la clave de esa escasa predisposición se ubica, de acuerdo con esta lectura, en la falta de reconocimiento personal a la labor *individual* de cada trabajador:

*Para evitar conflictos las relaciones deben ser cooperativas, para lo cual los empleados deben percibir que su aporte a la empresa recibe una retribución proporcional (...) Cuando el reconocimiento personal no está presente, se maximiza la demanda de otras retribuciones<sup>1</sup>. Por eso las buenas relaciones laborales son necesarias, y además, son un buen negocio.<sup>2</sup>*

El análisis continúa con una indagación acerca de la imagen

que los trabajadores tienen de la empresa. En la sección *Cómo nos ven desde adentro* aparece una recopilación de citas supuestamente textuales de dirigentes del CD, a través de las cuales se intenta ilustrar el avance de la incidencia de estos dirigentes entre los trabajadores, y la consiguiente degradación de la imagen y capacidad de mando de la empresa. Entre otras, se publican las siguientes, referidas a diversos ítems:

#### *El personal*

*“El discurso anti-empresa ha calado hasta la médula en la inmensa y abrumadora mayoría de la gente, y está claro que el que pelea recibe su recompensa.”*

#### *El cuerpo de delegados*

*“Por distintas vertientes el Cuerpo de Delegados ha sabido tomar poder y lo muestra ostentoso, con lo cual su prestigio aumenta, y cada vez llega a más compañeros.”*

#### *Los delegados y la gente*

*“Se puede ver a muchos de los viejos compañeros, a los besos con este Cuerpo de Delegados al que le supo temer. De ser los loquitos que los llevarían a una aventura y de allí a la calle, se han convertido en los garantes de la continuidad laboral.”*

#### *Consecuencias*

*“Esto ha sentado las bases de una nueva conciencia, la que parece decirles a todos, se puede, se puede.”*

<sup>1</sup> Subrayado en el original.

<sup>2</sup> Plan Estratégico para los Recursos Humanos, publicación interna de Metrovías, año 2005.

### El futuro

*“Este Cuerpo de Delegados puede ser derrotado. Entre sus enemigos más poderosos está su soberbia, la que los puede matar si la empresa hace los ajustes necesarios, claro está.”*

Estas frases, presentadas como de carácter temerario, vendrían a funcionar como muestra y corroboración de la crisis de conducción a partir del avance de la popularidad y adhesión hacia el CD, y fundamentalmente como ilustración de las posibles amenazas que esta situación supone para la parte empresarial. En función de este diagnóstico, se plantea la necesidad de generar un cambio fundado sobre una política pensada a largo plazo y se establecen los objetivos generales de la nueva estrategia. Las tres líneas directrices se vinculan con el refuerzo del liderazgo, la construcción de un vínculo de confianza con los empleados y en contrarrestar el desarrollo del CD, objetivo enunciado como *poner límites a la influencia negativa*.

En lo que respecta a los dos primeros aspectos, es interesante observar cómo el eje del trabajo político está fuertemente orientado a interpelar al trabajador, no ya no desde su identidad como tal, sino en el plano afectivo, como individuo y desde el punto de vista del vínculo personal. Así, para apuntalar el liderazgo (*convertirnos en guía de la gente*) y *recuperar el control*, los ejes vectores

*son construir un vínculo de confianza con la gente a partir de mejorar la comunicación, reforzar las relaciones personales, entablar relaciones con la familia, y generar una interacción cotidiana y participativa.*

Para desestructurar el armado político organizativo del CD, los objetivos expuestos son más duros, de tinte más clásicamente disciplinario, como *invadir el espacio físico, apoyar a la conducción de cada sector y recuperar el control del día a día*. Al mismo tiempo, también se promueve la formación de líderes alternativos afines a la empresa -como por ejemplo activistas que respondan a la dirigencia de UTA o empleados ligados con el área de Recursos Humanos- para disputar la conducción que ejercen los delegados del CD.

Esta diferenciación en el planteo de los objetivos se explica a partir de la caracterización del personal que los inspira. Los trabajadores son definidos en función de tres tipos de empleados, para cada uno de los cuales se dispondrían políticas específicas. Vale la pena destacar los tres arquetipos utilizados: los *apóstoles*, los *mercenarios* y los *terroristas*. Se trata de una caracterización retomada de un renombrado libro en el mundo de los administradores de personal denominado *Servicios y beneficios. La fidelización de clientes y empleados. La inteligencia emocional en los negocios* (Huet,

1996). Desde esta perspectiva, lo que se mide es la pertenencia, la identidad y la interiorización de la filosofía de la empresa. Veamos a continuación de qué modo caracteriza la empresa a los tres arquetipos: el *terrorista* sería aquel que tiene muy poca satisfacción y presenta también muy poca motivación en la integración a la empresa, el que conspira contra sus intereses y adopta una actitud negativa. Dentro del perfil, se incluye principalmente a los trabajadores más comprometidos con la actividad sindical (delegados, activistas y simpatizantes cercanos al CD) que son asumidos como permanentes saboteadores del proyecto organizacional de la empresa. Por lo contrario, el *apóstol* es el empleado que toma una actitud positiva, ideal y que

tiene un alto nivel de motivación e identificación con la empresa. El *mercenario*, arquetipo que estaría representando a la mayoría de los trabajadores, se caracteriza por una actitud signada principalmente por la indiferencia. Se trata de una falta de implicación y compromiso tanto -y en igual medida- hacia la propuesta de integración de la empresa como a la militancia del colectivo gremial. Pero a la vez, su carácter de *mercenarios* también enfatiza cierta *disponibilidad* desideologizada, es decir, lo define como un conjunto de trabajadores dispuestos a alinearse eventualmente en uno u otro bando en función, estrictamente, de sus intereses individuales e inmediatos.

Como muestra el **gráfico N° 1**, de estas propiedades característi-

Gráfico N° 1

SOBRE QUIENES TRABAJAREMOS PARA LOGRAR ESTOS OBJETIVOS



cas de cada *tipo de trabajador* se desprende una estrategia específica por parte de la empresa: los terroristas deben ser *excluidos*, los mercenarios *incluidos* y los apóstoles *fidelizados*. En función de esta caracterización, el segmento de trabajadores que la empresa disputa es el de los mercenarios, en tanto los apóstoles ya fueron conquistados y se asimilan afectivamente con la empresa y los terroristas son concebidos como un virus que puede contaminar al resto de los empleados.

Este procedimiento puede encuadrarse dentro las técnicas disciplinarias de diferenciación por estigmatización (Montes Cató, 2004). Estas técnicas operan gracias a la valoración del trabajador a partir de un solo atributo. Se le asigna a la persona una serie de características asociadas que tienden a desvalorizarlo y a generar un descrédito amplio. Si bien el estigma se refiere a una característica, no puede ser comprendido en tanto atributo en sí mismo sino que está inscripto en determinadas relaciones, es decir el estigma responde a una construcción social que se realiza de él. Erving Goffman (1989), plantea que el término estigma se utiliza para hacer referencia a *un atributo profundamente desacreditador; pero lo que en realidad se necesita es un lenguaje de relaciones, no de atributos. Un atributo que estigmatiza a un tipo poseedor puede confirmar la normalidad de otro y,*

*por consiguiente, no es ni honroso ni ignominioso en sí mismo* (Goffman, 1989: 13). Estas construcciones no permiten ver al otro como una totalidad sino que queda reducido a un rasgo menospreciado socialmente, en este caso menospreciado en el marco de las creencias que busca imponer la empresa.

La política de exclusión, dirigida prioritariamente hacia los delegados y activistas cercanos al CD, estará basada fundamentalmente sobre el despliegue de variados recursos para lograr el aislamiento de estos referentes del conjunto de sus compañeros. Distintas tácticas se pusieron en marcha en este sentido. Por un lado se repotenció la política de persecución a los delegados y activistas a través de sanciones salariales, suspensiones, negación de ascensos, traslados y la judicialización de las protestas en las coyunturas de conflicto abierto, que desembocó en el procesamiento penal de varios de los representantes del CD. Así explica estos procedimientos uno de los delegados:

*Normalmente la empresa cuando prevé un conflicto baja a todas las cabeceras con un escribano, máquinas de fotos, filmadoras. Comienza a filmar el paro y comienza a llamar persona por persona para ver si están de paro o no (...) En estos momentos están imputados unos 80 compañeros del conflicto del 14 de julio del año pasado (...) La empresa generó una denuncia diciendo que interrumpimos el normal funciona-*

*miento con el cargo de "interrumpir el transporte público" y en una línea por roturas de material.*<sup>3</sup>

En combinación con estos ataques también tiene lugar una política de intento de cooptación individual de los delegados a través del ofrecimiento de beneficios personales tales como plus salariales, ascensos, puestos de trabajo para familiares, licencias extraordinarias y todo tipo de prebendas para lograr neutralizar o sacar al delegado del lugar de trabajo.

Buena parte de la implementación de la estrategia de exclusión fue asignada al Departamento de Relaciones Laborales, reactivado una vez más a partir del nuevo plan y cuyas principales funciones se abocan a la "contención gremial", la negociación colectiva, la representación ante los sindicatos y los organismos externos -como el Ministerio de Trabajo o el Gobierno de la Ciudad- y la política disciplinaria. La nueva configuración le designa también la tarea de apoyar a los responsables de cada sector a través de la presencia permanente en todas las líneas.

A su vez, también los nuevos mecanismos de reclutamiento de personal fueron pensados como un recurso para desalentar o debilitar la organización gremial. En este aspecto, Metrovías fue ensayando a lo largo del tiempo la incorporación de distintos perfiles de ingresantes supuestamente

"no conflictivos", cuya característica común era el requisito de no tener ningún tipo de experiencia de sindicalización previa y reunir características que los perfilaban como empleados "dóciles". Esta estrategia abarcó tanto la elección de trabajadores jóvenes prácticamente sin trayectoria laboral, mujeres de mediana edad, familiares de empleados jerárquicos de la empresa y trabajadores recomendados del sindicato (UTA). En los hechos concretos, esta táctica no resultó muy efectiva; pasado el primer tiempo de trabajo, lejos de la pretendida lealtad a la empresa, el comportamiento de estos grupos de trabajadores demostró ser tan heterogéneo como el del resto.

Otro de los elementos en los que trabajó fuertemente la empresa para desgastar al CD fue la política de comunicación hacia los usuarios y la opinión pública en general. Especialmente en los conflictos de los últimos años, Metrovías asumió un rol muy activo denunciando a los delegados del CD como saboteadores y agitadores partidarios aislados sin representación, a través de propaganda gráfica en el subte, solicitadas en los diarios y declaraciones a los medios radiales y televisivos. El argumento del transporte subterráneo como servicio público básico imprescindible fue utilizado reiteradamente para desacreditar el derecho a huelga de los emple-

<sup>3</sup> Entrevista a delegado de la línea B, sector boletería.

ados, al tiempo que también se intentó deslegitimar los reclamos de los trabajadores presentándolos como los empleados con los mejores sueldos del país. Muchos delegados reconocen la efectividad de este discurso que se instaló en el sentido común de al menos una buena porción de la sociedad capitalina:

*Fue muy efectiva esa campaña, el problema es que no es verdad. Ahora, la persona que viene desde La Matanza a trabajar a Once por 800 pesos por 14 horas ve en el diario que no puede viajar en el subte porque hay un grupo de locos que ganan 4.500 pesos y quieren ganar más y evidentemente que lo primero que piensa es que sos un loco.<sup>4</sup>*

En este punto, la empresa entendió tempranamente la importancia de suscitar el rechazo del público a las medidas de fuerza; tergiversando usualmente las razones de los conflictos y con el apoyo generalizado y rotundo de los medios de prensa -que en su mayoría demonizan sistemáticamente al CD- ha venido ganando acabadamente la batalla por el consenso del público usuario. Esta reflexión remite inmediatamente a la discusión por la incidencia en la contundencia y efectividad de las acciones colectivas del CD del carácter de sector estratégico clave del subte en el transporte de la ciudad. En este sentido, algunas posturas un tanto reduccionistas sostienen que la capacidad de

lograr las reivindicaciones por parte del CD se explica fundamental y casi exclusivamente por su rol estratégico e imprescindible para el funcionamiento de la ciudad. Si bien es cierto que la posibilidad de paralizar las arterias más importantes de la ciudad, por las que circulan un millón cuatrocientas mil personas a diario, le otorga al CD una capacidad disruptiva inestimable, de impacto inmediato, también puede decirse que constituye un arma de doble filo, considerando el nivel de presión que deben soportar dirigentes y trabajadores para sostener la interrupción del servicio. El gran nivel de exposición del sector, a la vez que les garantiza una repercusión contundente, genera que, cada vez que se lleva adelante una huelga, los trabajadores deban enfrentarse con una estrategia agresiva de desgaste articulada por varios actores, incluyendo a los voceros de la empresa, los principales medios nacionales, los dirigentes de la UTA y, muchas veces, funcionarios de gobierno que agitan un discurso de fuerte deslegitimación que, como decíamos antes, ha tenido una importante adhesión por parte del público usuario. A esto se sumó, sobre todo en los conflictos de la última etapa, una política de militarización del lugar de trabajo, con presencia de policía e infantería para evitar que los delegados corten las vías y las formaciones

<sup>4</sup> Entrevista a delegado de la línea B, sector tráfico.

puedan ser manejadas por personal jerárquico.

**“Las buenas relaciones laborales son un buen negocio”. El programa Esencia**

Paralelamente a esta batería de recursos que componen la política de exclusión hacia el sector de los *terroristas*, el Departamento de Recursos Humanos de Metrovías delineó, como señalábamos antes, una política de inclusión para crear sentido de pertenencia entre los denominados *mercenarios* y afianzar la fidelización de los *apóstoles*.

La gran innovación en este plano fue la creación del Área de Servicios a las Personas, a través del cual se puso en práctica el programa corporativo *Esencia*, marcando un giro radical en la gestión de las relaciones con el personal por parte de la empresa. Una de las delegadas dice, respecto a este viraje empresarial:

*Es una locura pensar en un lugar donde siempre estés teniendo que pelear, en algún momento alguien tiene que parar. La otra parte tiene que reaccionar, recibís cachetazos, cachetazos, en algún momento decís “bueno, cambio”. Eso fue lo que le pasó a la empresa, dijo cambio, cambio del todo. Y así, nuestro otra cara, y además no le digo Metrovías, le pongo otro nombre, se*

*llama Esencia el cambio.*<sup>5</sup>

De acuerdo con lo que el Plan Estratégico prescribe, las principales responsabilidades del Área, -conformada por profesionales de distintas disciplinas como psicología, sociología, trabajo social, etc.- se refieren a la contención individual, asistencia social, orientación a ingresantes y tutoría, educación, incentivos, vínculo con la familia, y creación de una línea 0-800 RRHH para alcanzar una comunicación fluida, abriendo canales para cualquier tipo de consultas y comentarios de los trabajadores. Se estipula, con esta finalidad, la presencia de un representante por línea, además de la instalación de oficinas de apoyo en dos puntos fijos en algunas estaciones cabecera.

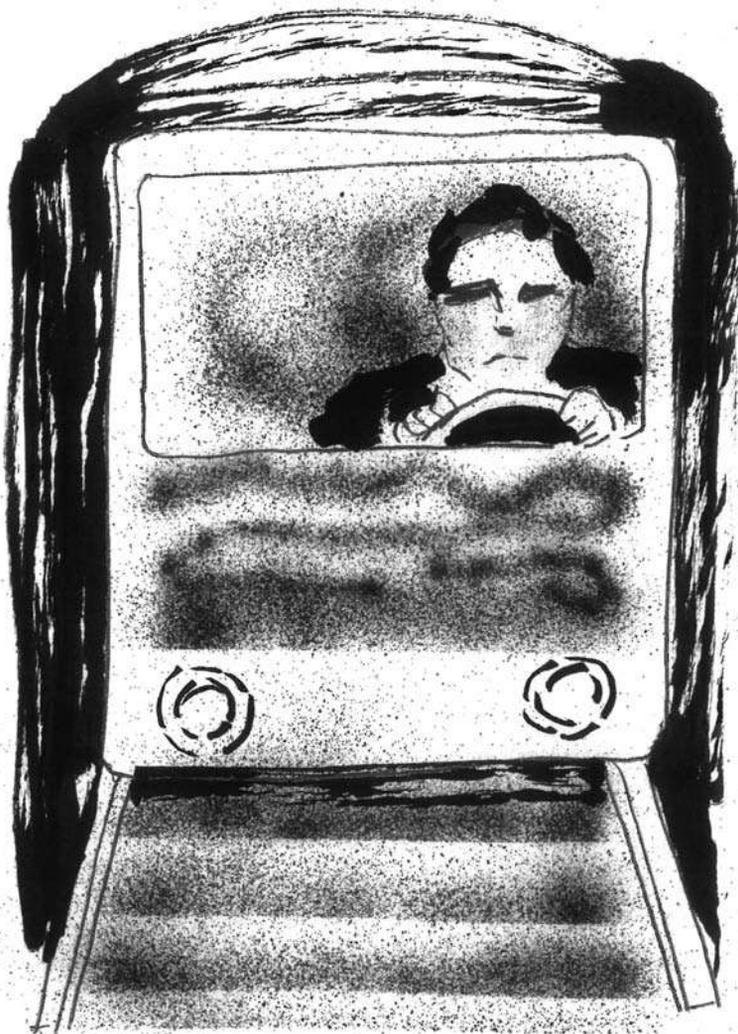
En una entrevista reciente, Charly Pérez, uno de los referentes históricos del CD, esboza el siguiente análisis:

*En el subte hay un 20 por ciento de compañeros decididos a luchar a fondo, mientras que otro 20 por ciento teme perder el trabajo, se refugia en la burocracia y acepta las arbitrariedades de la patronal. El asunto es darse una política para el 60 por ciento que queda en el medio.*<sup>6</sup>

Precisamente esta también es, como veíamos a partir de las caracterizaciones, la lectura elaborada por la empresa, y es en pos de la disputa por la filiación de

<sup>5</sup> Entrevista a delegada de la línea A, sector boletería.

<sup>6</sup> “Fue un paro formidable”, entrevista a Charly Pérez, disponible en el sitio Metrodelegados ([www.metrodelegados.com.ar](http://www.metrodelegados.com.ar))



esa mayoría dudosa y fluctuante que cobra sentido la necesidad del cambio en la actitud empresarial. Para captar a los *mercenarios*, *Esencia* viene desplegando un conjunto de políticas de seducción o de atracción que abarcan desde facilidades extraordinarias para la obtención de créditos bancarios, financiación para la compra de electrodomésticos, viajes, créditos, promociones con descuentos para actividades y productos, cursos y servicios personales de diferente índole, hasta la organización de actividades recreativas y eventos sociales gratuitos para fechas especiales (por ejemplo el día de la madre o el niño) para promover la integración de la familia. El objetivo de fondo de estas actividades está puesto en ir generando un vínculo de tipo afectivo e individualizado entre el trabajador y la empresa. Una delegada describe cómo perciben muchos de los trabajadores este cambio de situación:

*La empresa empieza a verse como "la empresa buena", da posibilidades que decís "uy, mirá que bueno" (...) antes la empresa te trataba mal! Vos ibas y le decías "mirá, necesito un adelanto, después lo ... NO". Y ahora te dan adelanto de sueldo y encima te dan el préstamo que necesitás. O sea, cambió, y empezaron a actuar con personas, o sea, la empresa a personas.<sup>7</sup>*

Otro de los ejes sobre los que se concentró el nuevo programa fue

el diseño de una nueva política de comunicación interna, adoptando una estrategia mucho más *invasiva* -como la califica una delegada- que se tradujo en la puesta en circulación de dos publicaciones internas (*Notivías* y *Comunicándonos*) y la saturación de las carteleros institucionales en los espacios de trabajo con propuestas de diferente índole de la empresa hacia los trabajadores.

*La empresa empezó a generar ámbitos de discusión con los trabajadores, a mandarles comunicaciones a sus casas, libritos, revistas. A tratar de presentar a la empresa como una empresa más amigable y de esa forma empezar a desdibujar la línea que hay entre los trabajadores y las patronales.<sup>8</sup>*

En términos generales, a la hora de analizar esta política en conjunto, lo que se pone de manifiesto es que la empresa lleva adelante una reconversión profunda de los fundamentos de su política de gestión de la fuerza de trabajo y empieza a desarrollar (además de sostener ciertas políticas de corte disciplinario) una mirada *integral* del control, que va más allá de la confrontación con lo gremial y que se propone y sostiene en la penetración en la vida de los trabajadores por fuera del trabajo. En lugar de diseñar políticas específicas orientadas a ganar terreno en la confrontación con el colectivo gremial, la empresa cambia el eje y apunta a que la desarticulación de

<sup>7</sup> Entrevista a delegada de la línea A, sector boletería.

<sup>8</sup> Entrevista a delegado de la línea B, sector tráfico.

la militancia gremial sea una consecuencia inevitable de un proceso político mucho más radical: ganar la implicación afectiva de los trabajadores.

En función de esta estrategia, la empresa supo, en primer lugar, detectar, apropiarse y potenciar redes y espacios de sociabilidad generados previamente por el colectivo, y utilizarlos a favor de un mejoramiento de su imagen y la internalización de sus valores.

*Metrovías copió muchas cosas que hacía la gente, la fiesta de fin de año, del día del niño, las ayudas (...) nos copiaron a nosotros, lo que nosotros hacíamos.<sup>9</sup>*

Pero, al mismo tiempo, en segundo lugar, nos interesa destacar la capacidad de lectura que ha tenido la empresa de los modos de vida de sus trabajadores. Entender el tipo de vinculación de éstos con el consumo, el tiempo libre, los medios de comunicación, la familia, la salud, etc. es el elemento clave que le ha permitido construir dispositivos (espacios, actividades, instrumentos comunicacionales) eficaces en favor de su política de fidelización.

Indudablemente, la reformulación llevada adelante por la empresa reacomodó el entramado de relaciones dentro del ámbito de trabajo, obligando a la organización sindical a pensar asimismo su propia reformulación. Este proceso supone redefinir, a partir del nuevo escenario, el modo de

intervenir del CD en la disputa por ganar políticamente la adhesión de los trabajadores, lo cual necesariamente conlleva el desafío pendiente de resolver el interrogante político acerca de cómo se hace para desactivar una ofensiva patronal cuando ésta no es centralmente represiva, sino que se asienta sobre una estrategia de control y cooptación a través de la implicación afectiva. En este sentido, la conversión empresarial a través de los dispositivos antes mencionados estableció la necesidad de repensar el contenido y las formas de la práctica sindical. De alguna manera, es posible decir que la lucha histórica del CD contra la empresa y la UTA fue generando una identidad construida sustancialmente a partir del rechazo y la negación de las prácticas de estos actores, mientras que la nueva etapa requiere, para contrarrestar con eficacia el avance de la lógica empresarial, explicitar afirmaciones, es decir, definiciones positivas del tipo de organización política y sindical que el CD se propondría ser. Esto implicó, en cierta medida, la emergencia de la problemática de ampliar los márgenes de la tarea gremial de manera de tender a conformar un tipo de acción sindical que trascienda lo meramente reivindicativo y abarque otras dimensiones de la vida de los trabajadores. La raíz de estos cuestionamientos se refleja en las reflexiones de uno de los delegados:

<sup>9</sup> Entrevista a delegado de la línea B, sector boletería.

*Ellos vieron los campos débiles y empezaron a trabajar en este sentido; igual la gente, en sí, en general, no vendió su alma al diablo por ir a jugar un campeonato de fútbol de Esencia de Metrovías, pero sí empezó a mirar de alguna forma, también, la cuestión sindical con otros ojos. Porque veía que no todo es solamente las seis horas y salario sino que otros aspectos de la vida del trabajador no estaban cubiertos.<sup>10</sup>*

Así, la sofisticación de la estrategia empresarial demanda una respuesta que, lejos de una reacción mecánica tradicional, capte la novedad del movimiento y la particularidad de este reposicionamiento. Como han señalado muchos autores (Lahera Sánchez, 2000; Moreno, 1992; Jobert y Rozemblatt, 1985) este tipo de políticas empresarias no tienden, como erróneamente se presume, a destruir necesariamente el sindicato, sino su estrategia de poder. Esto no supone ni siquiera destruir el colectivo de trabajo, sino recrearlo sobre formas nuevas en vinculación directa con la empresa. La organización sindical se ve obligada entonces a repensar su especificidad para repotenciar su capacidad de iniciativa social. Frente a esta política de promover los lazos de afiliación entre los trabajadores y entre ellos y la empresa en función de los intereses del capital, el actor sindical se ve obligado a registrar ese reposicionamiento de los actores y la reconfiguración de las relaciones de

poder para estar en condiciones de detectar nuevos ejes de conflictividad y diseñar nuevas formas capaces de canalizarlo en beneficio de sus objetivos de poder. En definitiva, se trata de la lucha por redescubrir y reapropiarse del conflicto. Estas políticas del nuevo *management*, que enfatizan la dimensión cooperativa del vínculo entre el capital y el trabajo, promueven una individualización de la relación laboral que atenta seriamente contra las posibilidades de generar una identidad colectiva y lazos de solidaridad entre los trabajadores (Stolovich y Lescano, 1996; Cunningham, Hyman y Baldry, 1996; Perrileux, 2004). La meta estaría puesta entonces, en resignificar las consignas y generar condiciones para la construcción de un nuevo sentido de pertenencia.

## Notas finales

A modo de cierre, quisiéramos resaltar algunos aspectos que creemos pueden ser productivos para retomar en posteriores análisis. En principio, nos parece importante profundizar una perspectiva analítica que se afane en captar -en el marco de las relaciones de poder al interior del espacio de trabajo y los procesos de lucha entre el Capital y el Trabajo- el dinamismo que estos procesos, como toda relación de carácter político, necesariamente encie-

<sup>10</sup> Entrevista a ex delegado de la línea A, sector tráfico.

rran. En este sentido, rescatamos una mirada que enfatice las complejidades, contradicciones, reconfiguraciones y vaivenes de los procesos relacionales intentando dar cuenta de los matices y las ambigüedades que se presentan más que de recorridos pretendidamente lineales.

Por otra parte, nos interesa señalar nudos problemáticos que el caso pone de manifiesto, en un nivel micro, pero que ciertamente pueden pensarse como problemáticas comunes con otras experiencias, en mayor escala. En este punto, cabe detenerse particularmente en los fundamentos de la reconversión de las políticas de gestión de la fuerza de trabajo y en las implicancias que esto supone para el colectivo sindical.

El giro empresarial supuso el pasaje de una política prominentemente disciplinaria (aunque se mantengan prácticas de este tipo para determinados segmentos de trabajadores “problemáticos”) a una dominación centrada sobre el *control* a partir de la interpelación afectiva al trabajador en tanto persona, es decir, por fuera de su identidad particular de trabajador asalariado. La maquinaria que instrumenta estas políticas de *fidelización* se basa principalmente sobre la creación de redes y espacios de sociabilidad para los trabajadores (actividades, eventos sociales, cursos, talleres, juegos, fiestas, etc.) que son diseñados, gestionados, pensados por la

empresa, pero que justamente tienen lugar en los espacios y tiempos de la vida del trabajador *por fuera* de la empresa. Así, el capital empieza a ensayar una estrategia más integral para la internalización de sus valores y sus normas y crea un terreno propicio para eso, crea un *mundo* al que el trabajador sienta que pueda pertenecer y que, sobre todo, sienta que lo puede contener. De ahí que la *contención* y el *apoyo* sean objetivos reiteradamente presentes en la descripción de los objetivos del Departamento de Recursos Humanos para lo cual, entonces, adquiere un rol central la instrumentación de una política de comunicación invasiva que “acerque” al trabajador a la empresa y establezca una relación fluida entre ambas partes.

Precisamente, este viraje en las estrategias del capital para alcanzar la docilidad de su fuerza de trabajo abre una segunda problemática compleja acerca de la readecuación de la acción gremial en este nuevo contexto. Frente a un nuevo esquema de dominación, no sería viable seguir respondiendo con estrategias y recursos que quizá resultaban eficaces en un orden anterior. La necesidad de trascender el espíritu meramente reivindicativo y avanzar incluyendo prácticas que se vinculen con otras dimensiones de la vida de los trabajadores se presenta como un desafío ineludible de la nueva etapa. La capacidad de lec-

tura y de reacción política sobre este punto (y la falta de rigidez que esto demuestra), de la cual el CD ha venido dando señales, son claves para poder pensar, primero la supervivencia y luego el despliegue de esta experiencia de resistencia.

## Bibliografía

- CUNNINGHAM, I., J. HYMAN Y C. BALDRY (1996), "Empowerment: the power to do what?" en *Industrial Relations Journal*, vol. 27, N° 2.
- GOFFMAN, E. (1989): *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu Ediciones, Bs. As.
- HUETE, L. M. (1997): *Servicios y beneficios. La fidelización de clientes y empleados. La inteligencia emocional en los negocios*, Deusto, Bilbao.
- LAHERA SÁNCHEZ, A. (2000), "La emergencia de nuevos modelos productivos: la participación de los trabajadores y la fabricación del consentimiento en la producción", en *Revista de Dialectología y tradiciones populares*, tomo LV, cuaderno segundo.
- MONTES CATÓ, J. (2004): "Disciplina y acción colectiva en tiempos de transformaciones identitarias. Estudio sobre las mutaciones en el sector de telecomunicaciones", en Battistini, O. Compilador, *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Prometeo. Bs. As.
- MORENO, O (1992)., "¿Los trabajadores todavía tienen necesidad del sindicalismo? (Hacia un nuevo enfoque de las relaciones del trabajo y el papel del sindicalismo)", en *Nuevo paradigma productivo, flexibilidad y respuestas sindicales en América Latina*, Neffa, J. C. (coord.), Trabajo y Sociedad, Bs. As.
- PÉRRILLEUX, T. (2004), "Idéologie managériale et résistance à l'aliénation", *Sociología del lavoro*, N° 95.
- STOLOVICH, L. Y LESCANO, G. (1996), "El desafío de la calidad total o cuando los sindicatos se sienten atacados", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, N° 4.

---

## Estado y sociedad II

# Cambios recientes en el rol distributivo del Estado.

El impacto de la intervención pública sobre la desigualdad de ingresos personales (2001-2006)\*

Parte II\*\*

*Gabriel Calvi* \*\*\*

*Elsa Cimillo* \*\*\*\*

**Durante la década de 1990 la retirada del Estado de distintos órdenes de intervención configuró un escenario en el que el bienestar de la población tendió a estar gobernado casi con exclusividad por los avatares del mercado. En el marco de los cambios que siguieron al abandono de la convertibilidad -entre los que es posible incluir el retorno de la inflación, las nuevas iniciativas en materia de política social y los diversos intentos por recomponer los ingresos de los asalariados y los pasivos- reviste interés la evaluación del rol distributivo del**

---

\* Una versión preliminar ha sido presentada en el VIII Congreso de la Asociación Argentina de Estudios del Trabajo (2007). Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Horacio Chitarroni y Ana Kukurutz a versiones anteriores, eximiéndolos de cualquier responsabilidad por aquellos errores u omisiones que el lector encuentre.

\*\* La parte I de este trabajo se publicó en el número 254 de Realidad Económica.

\*\*\* Sociólogo y politólogo, docente investigador UBACyT de la FCS, UBA (gcalvirodiles@hotmail.com).

\*\*\*\* Economista (ecimillo@hotmail.com).

cual el Estado tendió a desentenderse en la etapa anterior. El presente trabajo tiene por objetivo explorar el impacto del accionar estatal sobre la distribución del ingreso en los últimos años, a partir de la evaluación de su intervención en distintas esferas: política de ingresos, política social y fiscalización de los precios internos. Entre las conclusiones se señala una sensible revitalización -posterior a la devaluación- del accionar estatal en materia redistributiva, que se manifestó en forma temprana en la política social -desde la implementación, en 2002, del Plan Jefes y Jefas de Hogar- y más tardíamente, en la política de ingresos -con las progresivas actualizaciones del salario mínimo y el haber jubilatorio mínimo-. Por su parte, las medidas destinadas a contener la inflación parecen haber contribuido (progresivamente) a saldar la brecha entre las dispersiones de los ingresos nominales y reales de los hogares, brecha abierta por el efecto de la devaluación sobre los precios internos. No obstante esta importante reversión del autismo estatal de la década de los '90, se señalan también las dificultades aún persistentes en esta materia.

### III. Política social y desigualdad de ingresos personales

Una de las herramientas a través de las cuales el Estado actúa en forma directa (es decir, no mediada por el mercado) sobre las condiciones de vida de la población es la política social. Esta dimensión del accionar estatal incluye, por cierto, un relativamente vasto repertorio de modalidades de intervención que van desde la provisión de bienes y servicios al conjunto de la población sin distinción alguna (salud, educación) hasta la asistencia directa (mediante transferencias monetarias o en especie) a determinados sectores considerados vulnerables. No sin correr el riesgo de sobresimplificar la cuestión, podemos afirmar que ambas formas polares del accionar estatal se corresponden con la diferenciación que los especialistas del campo establecen entre componentes universales y focalizados de la política social, cuya gravitación varía según los modelos de desarrollo vigentes en cada etapa. Hecha esta salvedad, cabe

considerar que en este trabajo sólo intentaremos evaluar el impacto distributivo del componente focalizado de las políticas sociales.

#### III.1. Política social y transferencias estatales

Las iniciativas estatales en materia de intervención social orientadas a subsidiar el ingreso de los hogares de menores recursos tienen una historia bastante reciente en nuestro país, que puede remontarse a la década de 1980: el Programa Alimentario Nacional (PAN) y el seguro de desempleo diseñados por el gobierno de la transición democrática constituyen los principales antecedentes.<sup>1</sup> Sin embargo, es desde los primeros años de la década de 1990 cuando esta forma de intervención tendió a cobrar mayor relevancia. Tras el objetivo de “prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo”,<sup>2</sup> entre otros tantos, la primera forma reglamentada que asumió la flexibilización

<sup>1</sup> Cf. Cortés, R. y A. Marshall, op cit. El PAN, que había sido creado en 1984, constituyó la iniciativa de mayor alcance realizada durante el gobierno radical en materia social y consistía en la distribución mensual de cajas de alimentos equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo. Este “programa de emergencia” es presentado por los especialistas como la primera iniciativa incorporada en forma orgánica al sistema de políticas sociales de la Argentina y representaba un reconocimiento explícito de la creciente importancia del fenómeno de la pobreza en el país. Cf. Lo Vuolo, R. y A. Barbeito (1998), La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador (Miño y Dávila Editores, Ciepp, Buenos Aires); Grassi, E., et al. (1994), Políticas sociales, crisis y ajuste estructural (Espacio Editorial, Argentina).

<sup>2</sup> Cf. art. 2° de la ley 24.013, Boletín Oficial de la República Argentina del 17/12/91.

del mercado de trabajo en los '90 -ley Nacional de Empleo- ponía de manifiesto un oscuro pronóstico en torno al destino que le esperaba a buena parte de la población como resultado de la reestructuración económica en curso. A pesar de los altos costos en materia de finalización de la relación laboral que imponían las normas entonces vigentes<sup>3</sup> -que ulteriormente serían alteradas, en general, perjudicando a los trabajadores-, el problema de la reconversión parecía involucrar, por lo menos en lo que puede desprenderse del texto mismo de la Ley de Empleo, no sólo a futuros integrantes del mercado de trabajo, sino también a quienes ya habrían transitado las filas del empleo registrado y estable -trabajadores estatales cesanteados y desempleados inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. Un rediseñado seguro de desem-

pleo de carácter contributivo<sup>4</sup> -del que quedaban excluidos los trabajadores rurales, los del sector público y los no registrados- y programas de empleo para los llamados grupos especiales de trabajadores<sup>5</sup> estarían destinados a atender las necesidades de los eventualmente excluidos en el proceso de reconversión.<sup>6</sup>

Pero la gravitación de este tipo de transferencias estatales sobre las condiciones de vida de los hogares se ha intensificado notablemente durante los últimos años a raíz de la puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante PJJH). El PJJH fue implementado en el segundo trimestre de 2002 -en el marco del altamente conflictuado abandono de la convertibilidad monetaria- con el objetivo de garantizar un ingreso mínimo (de 150 pesos) a los jefes y jefas de

<sup>3</sup> Cf. Beccaria, L. Y P. Galín (2002), *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas* (OSDE-CIEPP, Argentina).

<sup>4</sup> Cabe considerar que, en términos estrictos, el seguro de desempleo implementado en 1991 no es una política social focalizada: su carácter contributivo lo distingue de las restantes transferencias monetarias o de especie. No obstante esta salvedad, el hecho de que su finalidad sea paliar situaciones de vulnerabilidad de los asalariados ha determinado que decidamos incorporarlo en este punto del análisis, a la par de otras transferencias estatales destinadas a grupos igualmente vulnerables.

<sup>5</sup> Cf. Título IV y Título III (cap. 3), respectivamente, de la ley 24.013, op. cit.

<sup>6</sup> A partir del año 1993 -y con mayor fuerza desde 1997 cuando se decreta el estado de emergencia laboral- se fueron desarrollando numerosos programas, de dependencia nacional y/o provincial. Se calcula que durante el período 1991-2000 se han implementado -de manera sucesiva- más de veinte programas de empleo transitorio y capacitación laboral. Para nombrar sólo algunos: Programa Intensivo de Trabajo -PIT-, Emprender, Trabajar -en sus versiones I, II, y III-, Forestar, Servicios Comunitarios, Barrios Bonaerenses, Programa de Asistencia Solidaria, Asistir, Programa de Emergencia Laboral -PEL-, etc. Cf. Pautassi, L. (2000), "El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en la Argentina", en *Ley, Mercado y Discriminación* (Editorial Biblos, Buenos Aires).

hogar desocupados con hijos a cargo. Tanto el alcance de este programa -que llegó a sumar más de dos millones de beneficiarios en su etapa de máxima cobertura- como las condiciones socioeconómicas vigentes en el contexto de su lanzamiento -caracterizado por niveles de pobreza e indigencia sin precedentes- significaron, por lo menos en términos cuantitativos, un punto de inflexión en lo que al rol asistencial del Estado refiere.

Cabe considerar, sin embargo, que las transferencias del Estado a los hogares de menores recursos no se agotan en la actualidad en las prestaciones derivadas del PJJH o por seguro de desempleo,<sup>7</sup> que concentraron buena parte del presupuesto destinado a programas sociales en los primeros meses de la gestión Duhalde (2002-2003). Existen otras modalidades de subsidio del Estado cuya gravitación sobre los ingresos de los hogares puede mensurarse y evaluarse -si bien con ciertas limitaciones- a partir del sistema estadístico de encuestas a hogares vigente en nuestro país. Tales modalidades de subsidios incluyen no sólo transferencias monetarias (becas, pensiones no contributivas, planes de empleo provinciales, entre otras) sino también subsidios en especie (complementos alimentarios, medicamentos, etc.).

### **III.2. Evolución reciente del gasto social del Estado**

La evolución de la composición del gasto público de los últimos siete años constituye un primer indicador que señala los principales cambios en materia de políticas sociales (**cuadro N°4**). Con anterioridad a la devaluación, en el contexto recesivo de los últimos dos años de vigencia de la convertibilidad (2000-2001), el gobierno electo en 1999 se impuso una fuerte restricción fiscal con el objetivo de mantener la vigencia de ese régimen y honrar los compromisos de una creciente e insostenible deuda externa. La decisión política de llegar al “déficit cero” se tradujo en un ajuste del gasto público agregado, que significó una reducción de las erogaciones por servicios sociales, las que experimentaron un descenso nominal cercano al 2,4%, y real del 0,9%. La orientación procíclica que adoptó la política fiscal afectó, en particular, a la inversión pública social, que cayó de forma notable en esos años -en términos nominales (6,8%) y reales (5,3%)- principalmente por la reducción de la inversión en infraestructura y vivienda. Ya en 2000, en el contexto de un crecimiento de los índices de pobreza e indigencia, el recorte del gasto social había involucrado también una reducción del orden del 50% en el número de beneficiarios de los planes de empleo vigente el año

<sup>7</sup> Cf. nota 28.

**Cuadro N° 4.** Gasto público, social y por línea de intervención de la Administración Pública Nacional (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En millones de pesos corrientes							
<b>A. Gasto Público Total</b>	<b>49228</b>	<b>48935</b>	<b>45806</b>	<b>59806</b>	<b>65623</b>	<b>88298</b>	<b>107808</b>
<b>B. Servicios Sociales</b>	<b>29366</b>	<b>28651</b>	<b>30742</b>	<b>38570</b>	<b>43647</b>	<b>52777</b>	<b>66361</b>
<b>C. Total Inversión Pública Social</b>	<b>4253</b>	<b>3965</b>	<b>6458</b>	<b>9533</b>	<b>12155</b>	<b>15689</b>	<b>18442</b>
<i>C.1. Inversión Pública Social (GSF) – Programas Sociales</i>	2216	2236	4867	6941	8113	8885	10355
<i>C.2. Inversión Pública Social - Infraestructura y Vivienda</i>	2037	1728	1591	2592	4041	6803	8086
<b>D. PBI en pesos corrientes</b>	<b>284204</b>	<b>268697</b>	<b>312580</b>	<b>375909</b>	<b>447643</b>	<b>531939</b>	<b>654413</b>
En porcentajes							
Gasto público total / PBI (A/D)	17,3	18,2	14,7	15,9	14,7	16,6	16,5
Servicios sociales / PBI (B/D)	10,3	10,7	9,8	10,3	9,8	9,9	10,1
Gasto social focalizado / PBI (C/D)	1,5	1,5	2,1	2,5	2,7	2,9	2,8
Servicios sociales / Gasto público total (B/A)	59,7	58,6	67,1	64,5	66,5	59,8	61,6
Gasto social focalizado / Gasto público total (C/A)	8,6	8,1	14,1	15,9	18,5	17,8	17,1
Tasa de variación anual real (%)							
<b>A. Gasto Público Total</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>-36,1</b>	<b>12,9</b>	<b>3,6</b>	<b>23,4</b>	<b>10,3</b>
<b>B. Servicios Sociales</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>-26,7</b>	<b>8,5</b>	<b>6,9</b>	<b>10,9</b>	<b>13,6</b>
<b>C. Total Inversión Pública Social</b>	<b>3,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>11,2</b>	<b>27,7</b>	<b>20,4</b>	<b>18,4</b>	<b>6,2</b>
<i>C.1. Inversión Pública Social (GSF) – Programas Sociales</i>	-0,8	2,5	48,6	23,4	10,4	0,4	5,3
<i>C.2. Inversión Pública Social - Infraestructura y Vivienda</i>	8,4	-13,8	-37,2	40,9	47,3	54,4	7,4
PROGRAMAS SOCIALES (C.1)							
Subsidios al ingreso y asistencia social	76,0	77,9	85,2	85,1	82,8	82,1	78,6
<i>Subsidios al ingreso en dinero</i>	55,4	60,0	75,8	76,5	71,0	69,3	66,8
<i>Transferencias en especie</i>	18,8	16,8	8,7	8,4	10,5	10,9	9,3
<i>Emergencias</i>	1,9	1,1	0,7	0,2	1,3	1,9	2,5
Desarrollo y promoción social	5,4	5,0	2,1	2,3	3,7	4,5	4,4
Programas sociales de educación	3,3	4,0	3,1	2,6	1,8	2,6	4,7
Programas sociales de salud	13,8	11,8	9,0	9,2	9,8	8,5	9,1
Programas sociales de infraestructura social	1,5	1,3	0,6	0,8	2,0	2,3	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre datos de MECON

anterior, que pasaron de más de 125 mil a cerca de 65 mil.

Durante 2002, luego de operada la devaluación, momento en el

que la crisis económico-social alcanzó su mayor intensidad, la política fiscal experimentó un profundo viraje. En correspondencia

con los menguados recursos públicos -se contrajeron 25% en términos reales ese año- el gasto público total se redujo -en términos nominales (-6,4%) y reales (-36,1%)- y se alteró notablemente su composición: el *default* soberano puso un límite a las erogaciones estatales por pago de deuda, en tanto que el gasto social se orientó, resueltamente, a satisfacer las demandas de los sectores sociales más postergados, duramente golpeados por la crisis. Esta reorientación llevó a que la inversión pública social -destinada a financiar programas sociales para los sectores más vulnerables- fuera el único componente del gasto social que exhibió una evolución positiva en términos reales (48,6%), mientras que el resto de los servicios sociales de carácter universal y los de la seguridad social declinaron, aproximadamente, en la misma magnitud que el gasto total. En proporción al PIB el gasto social focalizado se incrementó en 0,6 pp. y, con relación al gasto total 6,0 pp., empujado por el mayor financiamiento para programas sociales, que experimentaron una dinámica más intensa, en tanto la inversión social en vivienda e infraestructura se vio reducida.

Con posterioridad al año 2002, se inauguró un clima de bonanza en las cuentas públicas: los ingre-

sos públicos crecieron significativamente en términos reales apoyados en el fuerte y sostenido ritmo de crecimiento de la economía, en la mayor participación del Estado en la renta agropecuaria y petrolera -vía aumento de las retenciones- y en el incremento de las contribuciones a la seguridad social originado por la mayor extensión del empleo registrado y la recomposición de sus remuneraciones. Paralelamente, el gasto público total en relación al PBI siguió disminuyendo entre 2003 y 2004<sup>8</sup> para volver a aumentar recién desde 2005, aunque sin alcanzar el porcentual de los últimos años de la convertibilidad. La relación entre el gasto por servicios sociales y el PIB se mantuvo relativamente estable, mientras que las erogaciones por inversión pública social (gasto por programas sociales) siguieron su tendencia alcista. En estos años, el gasto por programas sociales se incrementó en forma constante, duplicándose prácticamente entre 2002 y 2006. La tendencia positiva persiste aún cuando se evalúa la evolución en términos reales, aunque el ritmo de crecimiento se desacelera progresivamente.

Al evaluar lo ocurrido al interior del gasto por programas sociales los cambios son también significativos (**cuadro N°4**). Mientras que en 2000 y 2001 los programas

<sup>8</sup> La disminución del gasto público total en relación al PBI se origina en la suspensión del pago de los servicios de la deuda en default. El aumento de esta relación desde 2005 está asociada con la reestructuración de la deuda externa ese año.

**Cuadro N°5.** Beneficiarios, haber medio y proporción del gasto de programas de empleo, seguro de desempleo y pensiones no contributivas (2000-2006)

	Programas de empleo			Seguro de desempleo			Pensiones no contributivas		
	Beneficiarios (promedio mensual)	Haber medio (en pesos corrientes)	% del gasto en programas de transferencia de ingreso	Beneficiarios (promedio mensual)	Haber medio (en pesos corrientes)	% del gasto en programas de transferencia de ingreso	Beneficiarios (promedio mensual)	Haber medio (en pesos corrientes)	% del gasto en programas de transferencia de ingreso
2000	64.367	103	15,9	124.535	259	24,6	343.695	145	53,9
2001	91.806	145	19,8	144.545	256	26,4	337.005	140	48,6
2002	1.126.387	150	62,5	200.200	250	12,8	323.825	140	17,3
2003	2.128.408	150	73,9	105.349	247	4,5	333.775	159	14,0
2004	1.919.919	151	66,1	62.478	286	3,3	353.753	211	18,8
2005	1.747.455	150	56,1	63.460	318	3,4	408.076	251	22,5
2006	1.527.691	150	43,2	80.689	393	4,9	471.440	321	29,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos de MTSSE, ANSES y presupuesto público.

que involucraban subsidios (monetarios o en especie) a los hogares representan no más del 78% del gasto total en programas sociales, en 2002 su gravitación se eleva al 85%. Asimismo, cambian los instrumentos a través de los cuales se canalizan los subsidios monetarios: en 2000 y 2001 las pensiones no contributivas concentraban el 50% y más del gasto destinado a transferencia de ingresos a los hogares; en 2002, en cambio, del total de erogaciones por subsidios monetarios más del 75% sería responsabilidad conjunta del seguro de desempleo (13%) y de los planes de empleo (62%) (**cuadro N° 5**). Con posterioridad a 2003, las transferencias de ingresos a través de este tipo de programas, se

redujeron progresivamente, asociado ello a los elevados niveles de crecimiento y la consecuente recuperación de los niveles de empleo: la incidencia presupuestaria de los planes de empleo dentro de los programas de transferencia de ingresos disminuye del 73,9% al 43,2% entre 2003 y 2006<sup>9</sup>; paralelamente se advierte una recuperación (absoluta y relativa) del gasto en pensiones no contributivas, alentada tanto por una significativa expansión de las pensiones asistenciales (por vejez e invalidez y para madres de 7 y más hijos) como por una importante recomposición de sus haberes medios.

Las tendencias arriba señaladas marcan el impacto presupuestario de los principales cambios en

<sup>9</sup> En el caso particular del PJJH también ha contribuido el mantenimiento en el tiempo del monto de la prestación (\$150)

materia de política social: esto es el mayor peso, desde el año 2002, de la política social compensatoria en el agregado del gasto público. Los programas sociales, que representaban en 2001 el 8% del gasto público total, crecieron al 14% en 2002 y al 17% en 2006. Pero la interpretación de estos cambios no puede dejar de tener presente la particular impronta de la implementación de un programa social como el PJJH. Una idea del impacto de este programa surge al comparar el alcance de los programas de empleo (dentro de los cuales desde 2002 queda incluido, casi con exclusividad, el PJJH) con relación a los correspondientes al seguro de desempleo (**cuadro N° 5**). Con anterioridad a la implementación del PJJH los beneficiarios de programas de empleo (reducidos significativamente en el primer año de gestión de la Alianza) representaban poco más de la mitad de aquellas personas alcanzadas por el seguro de desempleo. Desde el año 2002 en adelante esta relación se invierte: durante ese año crítico los beneficiarios del PJJH más que quintuplicaban el ya elevado alcance del seguro de desempleo, de más de 200 mil personas -cobertura que en condiciones menos críticas no superaba las 95 mil prestaciones-. Con posterioridad a ese año la relación se incrementa aún más debido, en primer lugar, a la expansión de los bene-

ficiarios del PJJH -cuyo número sobrepasa los 2,1 millones en 2003- y, más tarde, a la progresiva reducción de las prestaciones por seguro de desempleo.

A estos instrumentos de política social (planes de empleo, seguro de desempleo y pensiones no contributivas) se suman otros programas de transferencias monetarias y en especie que también han contribuido, si bien en menor medida, a explicar este interesante viraje experimentado por el gasto público. Dado su mayor alcance entre los primeros podemos señalar al Plan Familias por la Inclusión Social (al que progresivamente migran ex beneficiarias del PJJH) y a las distintas modalidades de becas estudiantiles.<sup>10</sup> Entre los segundos se destacan el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Materno Infantil (PROMIN), el Programa Remediar y las transferencias del PAMI.

### ***III.3. El alcance de la política social***

Para estimar los cambios en el alcance agregado de las políticas sociales compensatorias se puede hacer uso de la información suministrada por la EPH. Aunque la información que surge de esta fuente cuenta con una serie de limitaciones al momento de diferenciar este tipo de transferen-

<sup>10</sup> Algunas provincias también instrumentaron transferencias de ingresos a los hogares a través de planes de empleo provinciales.

cias,<sup>11</sup> permite estimar en forma adecuada el alcance de buena parte de los programas de subsidio al ingreso de los hogares en el conjunto de los aglomerados urbanos del país. Los datos que surgen de la encuesta marcan un ostensible punto de inflexión hacia la segunda mitad de 2002: si hasta mayo de ese año el porcentaje de hogares que recibían algún tipo de subsidio estatal era cercano al 4%, a partir de octubre los hogares asistidos superan el 13% del total -la mayor captación de este tipo de fenómenos por la nueva encuesta eleva notablemente ese porcentaje desde el segundo semestre de 2003-

Con anterioridad a la puesta en marcha del PJJH, alrededor del 3,5% de los hogares recibían transferencias monetarias y las de mayor alcance eran las relacionadas con los programas de empleo transitorio: a las mismas accedía cerca del 2,5% de los hogares del país (**cuadro N° 6**). El nivel de acceso a este tipo de planes por parte de los hogares pobres no indigentes e indigentes triplicaba y cuadruplicaba, respectivamente, el correspondiente a los hogares

no pobres. Las restantes transferencias que pueden ser captadas en ese período por la EPH (becas y seguro de desempleo) se caracterizaban por un alcance más limitado y menos sesgado hacia los sectores postergados.

El acceso a transferencias monetarias por políticas compensatorias cobra una nueva dimensión con la implementación del PJJH: su alcance en octubre de 2002, primera onda de la EPH tradicional en la que resulta posible identificar a los beneficiarios de este programa, superaba el 12% de los hogares. Por su parte, el claro sesgo a favor de los hogares de menores recursos que habían mostrado los programas de empleo transitorio anteriores se intensifica considerablemente con el nuevo plan: por cada hogar no pobre beneficiario del programa existían, en octubre de ese año, 12 hogares pobres no indigentes y 26 hogares indigentes.

La renovada EPH comienza a captar, hacia el segundo semestre de 2003, otras modalidades de subsidio estatal a los hogares que se suman a las ya señaladas. A la identificación de beneficiarios de

<sup>11</sup> La información provista por la EPH sólo permite detectar claramente a los beneficiarios del PJJH y del seguro de desempleo y discriminar algunas de las restantes fuentes de transferencias estatales a los hogares. La EPH continua hace factible diferenciar ingresos monetarios personales provistos por becas, otros subsidios monetarios y planes de empleo distintos del PJJH, así como identificar a aquellos hogares que reciben subsidios institucionales en especie. Por su parte, las características del cuestionario de la EPH tradicional (puntual) limitan el grado de desagregación posible de las transferencias estatales: no es factible identificar otros subsidios monetarios ni en especie. Es por ello que las estimaciones anteriores al segundo semestre de 2003 son menos exhaustivas.

**Cuadro Nº 6.** Hogares que reciben transferencias según condición de pobreza (2001-2006) En porcentajes según condición de pobreza.

	May-01	Oct-01	May-02	Oct-02	May-03	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
Hogares no pobres	2,2	2,4	1,9	2,8	2,6	8,4	8,9	8,8	9,7	9,6	9,6	10,9
con beca	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	1,0	0,8	1,2	0,8	1,5	1,0	1,3
con seguro de desempleo	0,6	0,8	0,9	0,9	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
con otros subsidios monetarios						1,6	1,4	1,4	1,9	1,5	2,3	2,7
con planes de empleo	1,2	1,3	0,6	0,2	0,0	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
con PJJH				1,3	1,8	2,7	3,2	3,0	2,9	2,9	3,0	2,9
con subsidios en especie						3,5	3,4	3,6	4,2	4,2	4,0	4,4
Hogares pobres no indigentes	5,0	5,7	6,8	17,8	17,0	37,1	36,9	40,9	42,4	45,6	44,3	44,7
con beca	0,3	0,8	1,0	0,7	0,6	1,9	1,8	3,0	1,3	3,5	2,5	3,1
con seguro de desempleo	0,8	1,4	1,7	1,1	1,2	0,6	0,5	0,3	0,3	0,5	0,4	0,8
con otros subsidios monetarios						5,8	5,9	6,3	8,0	10,2	12,0	14,9
con planes de empleo	3,9	3,7	4,4	0,9	0,0	1,8	1,7	1,7	1,9	1,5	1,8	1,5
con PJJH				15,5	15,6	20,5	21,1	22,9	21,9	21,1	21,3	19,0
con subsidios en especie						15,8	16,8	19,5	20,5	21,3	19,7	19,4
Hogares indigentes		5,9	5,7	8,0	35,3	36,1	50,8	52,5	54,1	54,6	56,4	56,4
con beca	0,6	0,6	0,7	1,1	0,5	0,9	1,3	1,4	1,0	2,3	1,2	1,2
con seguro de desempleo	0,5	0,4	1,4	0,9	0,5	0,7	0,4	0,4	0,1	0,2	0,4	0,2
con otros subsidios monetarios						5,9	5,6	5,5	6,1	9,7	14,4	15,7
con planes de empleo	4,7	4,7	6,0	0,9	0,0	1,3	1,5	1,5	1,5	1,0	1,3	1,0
con PJJH				33,3	35,4	30,6	32,7	32,2	30,9	30,4	28,0	24,0
con subsidios en especie						26,6	28,1	29,6	32,6	31,1	30,5	28,8
Total de hogares	3,1	3,5	4,3	14,1	13,2	21,0	20,4	20,1	20,3	19,8	18,8	18,1
con beca	0,5	0,5	0,6	0,7	0,5	1,2	1,1	1,6	0,9	1,9	1,2	1,5
con seguro de desempleo	0,7	0,8	1,2	1,0	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4
con otros subsidios monetarios						3,1	2,9	2,8	3,5	3,7	4,8	5,1
con planes de empleo	2,1	2,2	2,7	0,6	0,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7
con PJJH				12,3	12,2	10,8	10,7	10,1	9,3	8,4	7,9	6,4
con subsidios en especie						9,7	9,4	9,6	10,1	9,4	8,6	7,9

Nota: La sumatoria de los porcentajes de hogares según tipo de transferencia es mayor al porcentaje de hogares con transferencias debido a que algunos hogares acceden a distintos tipos de transferencia estatal.

Fuente: Elaboración propia sobre EPH tradicional y continua (semestral). Los datos de ambas modalidades de la encuesta no son estrictamente comparables en cuanto a la captación de subsidios (ver nota 11).

becas, seguro de desempleo y planes de empleo (entre ellos el PJJH), el nuevo cuestionario ha agregado preguntas que permiten indagar sobre la percepción de otros subsidios monetarios y de subsidios en especie. Los datos provistos por la nueva encuesta confirman la magnitud del alcance del PJJH en comparación con el más moderado de las becas y el seguro de desempleo, pero evidencian también la alta gravitación de las transferencias no captadas por la EPH tradicional: en el segundo semestre del año 2003 los otros subsidios monetarios alcanzaban a poco más del 3% de los hogares del país y las transferencias en especie a cerca del 10% (**cuadro N° 6**). Como resultado de esta mayor captación, el porcentaje de hogares que reciben algún tipo de transferencia estatal asciende del 13,2% en mayo de 2003 al 21% en el segundo semestre del año. Cabe destacar que las transferencias captadas por la nueva encuesta se caracterizan también por su mayor impronta sobre los hogares pobres e indigentes: mientras que cerca del 6% de hogares pobres (indigentes y no indigentes) reciben otros subsidios monetarios, sólo el 1,6% de hogares no pobres accede a estos beneficios; por su parte, por cada hogar no pobre que declara recibir subsidios en especie se cuentan más de 4 hogares pobres no indigentes y más de 7 hogares indigentes (**cuadro N° 6**).

La evolución posterior de las transferencias estatales de mayor alcance, tal y como surge de los datos provistos por la EPH continua (II 2003-II 2006), señala un progresivo cambio en su gravitación relativa: mientras la captación de ingresos provistos por PJJH y de subsidios en especie ha tendido a reducirse (de 10,8% a 6,4% y de 9,7% a 7,9, respectivamente, entre 2003 y 2006), la correspondiente a otros subsidios monetarios se ha ampliado (de 3,1% a 5,1% de hogares en igual período). La progresiva reducción del alcance del PJJH encuentra su origen tanto en la mejora en los niveles de empleo (y la consecuente baja de la prestación), como en el traspaso de beneficiarias al Plan Familias. Esto último daría cuenta del aumento en el alcance de los otros subsidios monetarios, debido a que las prestaciones correspondientes al Plan Familias (IDH) quedan registradas (en la EPH) bajo este concepto.

#### ***III.4. Transferencias estatales y desigualdad de ingresos***

De los datos del **cuadro N° 6** se desprende el carácter claramente focalizado de las políticas de subsidio al ingreso de los hogares: los hogares pobres e indigentes acceden a estos beneficios en mayor medida que los hogares no pobres y este mayor acceso a la política asistencial se ha acentua-

do a lo largo de los seis años considerados. Sin embargo, y no obstante su claro sesgo en favor de los sectores más vulnerables, las políticas sociales implementadas con posterioridad a la devaluación no han contribuido mayormente a preservar de la pobreza de ingresos a la población: la reducción de pobreza explicada por este tipo de iniciativas asistenciales es casi tan limitada como la que caracterizaba a los planes focalizados de la década anterior. Los montos bajos y fijos de las prestaciones de mayor alcance (PJJH, IDH, becas estudiantiles, por ejemplo) y el contexto de progresivo aumento del costo de vida están en el origen de tal limitada eficacia. Sin embargo, en términos distributivos las implicancias de las políticas compensatorias post-devaluación resultan más significativas.

El impacto distributivo resultante de la implementación de los planes sociales queda indicado al comparar coeficientes de desigualdad de ingresos familiares con y sin las transferencias que pueden ser captadas en la EPH. Los datos del **cuadro N° 7** señalan,<sup>12</sup> en primer lugar, que las distintas modalidades de transferencia estatal (en especie o en dinero) han tenido -en mayor o menor medida- un efecto igualador en

materia de ingresos familiares. Pero este efecto no es constante a lo largo del período así como tampoco parece serlo su origen.

Durante los últimos años de la convertibilidad monetaria el magro impacto igualador (de 0,008 puntos del CG) de las políticas focalizadas sobre la desigualdad de los ingresos familiares es la resultante de la combinación de las distintas estrategias asistenciales: los ingresos provistos por planes de empleo dan cuenta de aproximadamente la mitad de esta impronta redistributiva, mientras que tanto las prestaciones por becas y seguro de desempleo se disputan el resto de la mejora del CG. Con posterioridad a la devaluación, en mayo de 2002, se incrementa tanto el efecto igualador asociado a planes de empleo como el vinculado a los ingresos provistos por seguro de desempleo (que alcanzó su máxima cobertura en esos momentos), reduciéndose, consecuentemente, el impacto relativo de las asignaciones por becas estudiantiles. Desde ese momento en adelante, tanto la gravitación de las políticas asistenciales sobre la inequidad distributiva como sus principales factores explicativos se alteran en forma significativa.

Con la implementación del PJJH

<sup>12</sup> Los cálculos de los coeficientes de Gini (CG) del cuadro N° 7 se realizaron descontando (en forma acumulada) de los ingresos familiares los distintos montos por transferencias monetarias. La valorización de las transferencias en especie (ver nota 37) se imputó a los hogares que declaran recibir estos subsidios y fue adicionada a los ingresos familiares declarados.

**Cuadro N° 7. Desigualdad de IPCF con y sin transferencias estatales**

GINIS de IPCF:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
A. Con ts. monetarias y en especie*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0.532	0.510	0.506	0.500	0.498	0.486	0.483
B. Con ts. monetarias (1, 2, 3, 4, 5)	0.520	0.531	0.551	0.532	0.529	0.535	0.515	0.510	0.506	0.503	0.489	0.486
C. Con ts. monetarias (2, 3, 4, 5)	0.522	0.533	0.552	0.536	0.532	0.536	0.516	0.512	0.506	0.504	0.490	0.487
D. Con ts. monetarias (3, 4, 5)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0.537	0.517	0.512	0.507	0.505	0.490	0.488
E. Con ts. monetarias (4, 5)	0.523	0.535	0.555	0.537	0.533	0.541	0.521	0.516	0.511	0.508	0.494	0.492
F. Con ts. monetarias (5)	-	-	-	0.538	0.533	0.543	0.522	0.517	0.512	0.509	0.495	0.493
G. Sin transferencias monetarias	0.527	0.538	0.559	0.563	0.556	0.561	0.538	0.531	0.524	0.519	0.503	0.499
1. Efecto ts. en especie (A-B)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-0.004	-0.005	-0.005	-0.005	-0.004	-0.004	-0.003
2. Efecto ts. monetarias (B-G)	-0.007	-0.008	-0.008	-0.031	-0.027	-0.026	-0.023	-0.021	-0.019	-0.016	-0.014	-0.013
2.1. Efecto becas**	31.0	29.3	10.8	10.7	9.5	1.4	3.0	6.8	2.4	9.5	4.4	11.0
2.2. Efecto seguro de desempleo**	18.6	26.2	31.7	5.6	5.3	3.3	2.2	2.3	2.7	2.6	3.1	3.7
2.3. Efecto otros subsidios**	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	18.1	18.1	16.9	23.2	21.8	27.4	35.8
2.4 Efecto planes de empleo**	50.4	44.4	57.5	3,6	0,0	6,1	6,2	6,3	6,6	6,4	7,2	6,6
2.5. Efecto PJJH**	-	-	-	80,2	85,2	71,0	70,5	67,7	65,1	59,7	57,9	43,0

Referencias: 1 = Ingresos por becas estudiantiles / 2 = Ingresos por seguro de desempleo / 3 = Ingresos por otros subsidios monetarios / 4 = Ingresos por otros planes de empleo / 5 = Ingresos por PJJH

\* Las transferencias en especie fueron imputadas a los hogares que declaran recibirlas

\*\* En porcentaje del efecto transferencias monetarias (2)

Fuente: Elaboración propia sobre EPH tradicional y continua para el total de aglomerados urbanos. Los datos de ambas modalidades de la encuesta no son estrictamente comparables en cuanto a la captación de subsidios (ver nota 11).

-registrada por la EPH en la onda octubre de 2002- el impacto igualador de la política asistencial del Estado cobra una dimensión sin precedentes. El PJJH contribuye a cuadruplicar el peso de la política social focalizada sobre el reparto de los ingresos familiares: esta modalidad de intervención pública significó en octubre de 2002 una reducción de 0,031 puntos del CG y más del 80% de esta baja encontró su origen en el efecto asociado al PJJH. No obstante los ingresos provistos por este programa son bastante magros, su alcance ha sido notablemente vasto y selectivo, y ha contribuido a mejorar -levemente, pues no preserva de la pobreza- los ingresos de los hogares más afectados por la crisis económico-social de esos años. Esta elevada gravitación del PJJH sobre la desigualdad se intensificó hacia mayo del año siguiente y, a partir de ese momento, tendió a declinar en forma constante.

La merma progresiva del efecto igualador de las políticas sociales, que se observa con posterioridad a octubre de 2002, no es ajena a la recuperación económica en curso. Las prestaciones del PJJH y del seguro de desempleo, por ejemplo, han tendido a declinar

como resultado de la recomposición de los niveles de empleo. Sin embargo, la migración de beneficiarias del PJJH a la órbita de otras iniciativas en materia asistencial ha tendido a compensar, fundamentalmente a partir de 2005, la ostensible merma en su eficacia distributiva: el traspaso de beneficiarias al Plan Familias (captado por la EPH bajo la modalidad de otros subsidios monetarios) ha permitido mantener en niveles relativamente elevados la contribución a la reducción de la desigualdad explicada por programas sociales. En el marco de esta merma del efecto igualador de la política asistencial, se destaca también el carácter limitado pero estable de la mejora asociada a transferencias en especie (cuyos montos monetarios fueron imputados).<sup>13</sup>

#### IV. Precios y desigualdad

Durante los diez años de vigencia de la convertibilidad los niveles de equidad de ingresos experimentaron un fuerte retroceso, asociado fundamentalmente al empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo. Esta etapa se caracterizó por altos niveles de desempleo, una cre-

<sup>13</sup> Se realizaron imputaciones de dos tipos de prestaciones alimentarias: las del Estado central y las otorgadas por el PAMI a sus afiliados. Se asignaron ambos tipos de prestaciones (valorizadas a partir de la relación entre presupuesto ejecutado y total de beneficiarios en el año correspondiente) a los hogares que declaraban recibir subsidios institucionales en especie, diferenciándolos según tuviesen o no un jubilado o pensionado entre sus miembros (en el primer caso sólo se imputaron prestaciones del PAMI).

ciente precarización del trabajo, una segmentación en las remuneraciones de los asalariados y un empobrecimiento de los trabajadores por cuenta propia. La estabilidad de precios, propia también de esta etapa, evitó que el efecto precios se sumara como otro factor causal de desigualdad.

En la etapa post-convertibilidad, la inflación que generó la devaluación del peso -que produjo importantes alteraciones en los precios relativos de los bienes y servicios-reintrodujo el efecto precios como otro componente de la desigualdad. Este efecto gravita sobre el reparto de la capacidad de compra de los ingresos y encuentra su fundamento en la existencia de patrones de consumo diferenciados entre los hogares de distintas escalas de ingreso.

La adecuación del gasto de los hogares al nivel de sus ingresos determina que los grupos que se sitúan en los umbrales inferiores de la distribución tengan un patrón de consumo más básico y asociado a la satisfacción de las necesidades más elementales. En estos casos se observa que el gasto en alimentos tiene una alta incidencia en los presupuestos hogareños. Pero conforme se avanza en las escalas de ingresos se diversifican los hábitos de consumo, adquiriendo una mayor ponderación los gastos en bienes más sofisticados y en servicios de distinto tipo. Es precisamente esta diversidad de las pautas de consumo, que se refleja en diferentes

estructuras del gasto de los hogares, lo que hizo que la devaluación introdujera -a través de la modificación de los precios relativos- un nuevo factor de desigualdad, al ampliar las brechas en la capacidad adquisitiva de los hogares.

#### **IV.1. Fin de la convertibilidad y precios internos**

La sanción de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (25.561), a principios de enero de 2002, dispuso un conjunto de medidas que provocaron cambios fundamentales en el escenario macroeconómico. La más importante fue el abandono del régimen de convertibilidad: recuperada la facultad de fijar el tipo de cambio, a principios de enero el gobierno provisional devaluó el peso en un 40%. Pero las exiguas reservas internacionales -debilitadas por la masiva fuga de capitales del año anterior- le impidieron sostener el tipo de cambio en este nivel. Durante los meses siguientes, un convulsionado mercado cambiario fue propagando la devaluación casi en progresión geométrica: mientras que al finalizar el mes de enero el peso ya se había depreciado un 82% frente al dólar, en junio la depreciación llegaba al 262%, configurando la mayor devaluación de la historia económica del país.

La devaluación de la moneda produce, como es sabido, cam-

bios en los precios relativos de los bienes transables y no transables en el comercio mundial, aumentando el precio de los productos exportados e importados. En el caso particular de nuestro país, la superposición de la canasta de los bienes salario y de los bienes exportables ha hecho que tradicionalmente la devaluación de la moneda, al encarecer los bienes salario, tenga un impacto negativo e inmediato en el poder adquisitivo de los trabajadores.<sup>14</sup> La devaluación de enero de 2002 no fue la excepción.

En forma paralela a la devaluación, los niveles inflacionarios también encontraron su origen en la particular evolución del mercado mundial en estos años. La mejora en los términos de intercambio del país, que es posible rastrear desde hace ya más de una década, se vio fortalecida desde mediados de 2002 con el alza de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas, originada tanto por la creciente demanda de materias primas de las economías emergentes asiáticas como -dado el agotamiento de las reservas mundiales de petróleo- por la progresiva reorientación del agro a la producción de biocombustibles. Esto sumó, en el orden local, una presión adi-

cional sobre los precios de los productos alimenticios básicos.

En un contexto que combinó el efecto de la devaluación y la presión del crecimiento de los precios internacionales, la dinámica de los precios internos fue, sin embargo, relativamente moderada. A diferencia de lo ocurrido en décadas pasadas, la modificación de la pauta cambiaria sólo se trasladó parcialmente a los precios de los productos alimenticios básicos, que lideraron el crecimiento del nivel general de precios minoristas. Diversos factores contribuyeron a esta peculiar situación. En el campo económico un conjunto de factores estructurales y coyunturales tendieron a morigerar el impacto de la devaluación sobre los precios internos. Entre los primeros se destacan los cambios que se produjeron en el sector externo en las últimas décadas, y que tendieron a reducir la incidencia de los bienes salarios en la canasta de exportaciones. Entre los factores coyunturales cabe destacar el papel que cumplió como freno a la escalada de precios una debilitada demanda interna, después de una prolongada fase recesiva (1998-2002).

En el campo social otros factores contribuyeron a amortiguar la propagación del efecto de la devaluación.

<sup>14</sup> Cf. Braun, O. (1975), "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina", en O. Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis* (Siglo XXI, Buenos Aires); Braun, O y L. Joy (1981), "Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina", en *Desarrollo Económico* Vol. I, N° 80, (IDES, Buenos Aires); Diamand, M. (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia* (Paidós, Buenos Aires).

luación sobre los precios. El contexto social de 2002 era muy distinto al de las experiencias devaluatorias anteriores. Durante la fase de la industrialización sustitutiva, con un mercado de trabajo más equilibrado, homogéneo y fuertemente sindicalizado, los reclamos por la recomposición del salario -deteriorado por el encarecimiento de los bienes básicos que provocaban las devaluaciones- eran satisfechos con relativa rapidez, desencadenando una espiralización de precios y salarios que, en un intervalo de tiempo relativamente breve, diluía los efectos de la devaluación en el intercambio comercial.<sup>15</sup> El deteriorado mercado de trabajo que signó a los primeros años del nuevo milenio, caracterizado por elevadas tasas de desempleo, menor representatividad de los sindicatos y mayor fragmentación de la condición asalariada, debilitó las reivindicaciones salariales evitando ulteriores escaladas inflacionarias desencadenadas por aumentos en el costo de la mano de obra.

Para evaluar más claramente la incidencia de estos fenómenos sobre los precios de los bienes salario, corresponde -en principio- comparar la evolución de la canasta básica alimentaria (CBA) -que expresa a los componentes más básicos de los bienes salario- con el índice general de precios minoristas (IPC), que representa a

la canasta de bienes y servicios del promedio de los hogares.

El impacto conjunto de la devaluación y del alza de los precios internacionales de los productos agrícolas, así como el efecto atenuante de los factores coyunturales y estructurales, se manifestó rápidamente en la evolución de los precios de los bienes salario (contenidos en la CBA), que fueron los principales impulsores del crecimiento de los precios minoristas (**cuadro N° 8**). En el primer semestre de 2002, los precios de los bienes básicos crecieron 50%, muy por encima del índice general de precios minoristas (30%), y ambos muy significativamente por debajo de la depreciación del peso (262%). Al año de la devaluación, los precios de la CBA habían aumentado casi 75% y el promedio de los precios minoristas 41%, mientras que el tipo de cambio, que se había valorizado en el segundo semestre, se cotizaba un 249% por encima de la paridad vigente durante la convertibilidad.

En el último trimestre de 2002 se produjo una significativa valorización del tipo de cambio nominal (-20%) que fue acompañada, en el semestre siguiente, por un leve descenso del valor de la CBA y una significativa desaceleración del crecimiento de los precios minoristas. En los dos años siguientes (entre junio de 2003 y junio de 2005) el tipo de cambio

<sup>15</sup> Cf. Braun, op. cit. y Diamand, op. cit.

**Cuadro N° 8.** Evolución de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y del Tipo de Cambio Nominal (TCN). Tasas de variación semestral (CBA e IPC) y variación porcentual con relación a diciembre de 2001 (TCN)

	Jun-02	Dic-02	Jun-03	Dic-03	Jun-04	Dic-04	Jun-05	Dic-05	Jun-06	Dic-06
CBA	50,0	16,6	-2,4	2,6	1,1	1,4	5,7	8,8	1,6	5,9
IPC	30,5	8,0	2,1	1,6	3,3	2,7	6,1	5,8	4,9	4,7
TCN	262	249	181	196	196	197	188	201	208	206

Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

nominal aumentó levemente (2,4%), y muy por debajo del nivel general de los precios minoristas (15,9%) y de la CBA (13,2%).

Tal evolución de los precios de los bienes de consumo y de la divisa no fue ajena a la intervención del Estado. Como la eficacia de la estrategia cambiaria depende de la evolución de estos precios, la intervención estatal tendió a consolidarse en dos frentes: a) en el mercado cambiario, para sostener el valor nominal del tipo de cambio, mediante la acción del BCRA; b) en el mercado de bienes, para mantener un control sobre los niveles de inflación, mediante la imposición de retenciones a las exportaciones y una serie de acuerdos con el sector de la comercialización.

#### **IV.2. La intervención del Estado y los precios internos: retenciones y acuerdos**

Al momento de la devaluación no fueron muchas las medidas orientadas a controlar su impacto sobre

los precios de los bienes salario. De hecho, los primeros gravámenes que el gobierno provisional aplicó al comercio exterior, destinados a la exportación de hidrocarburos, parecieron ceñirse más a lo dispuesto en la Ley de Emergencia -que establecía aplicar tales retenciones para formar un fondo de salvataje al sistema financiero- que al control de los precios internos de tales bienes. Sólo la prohibición de indexación establecida en esa ley, que derivó en el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos para los usuarios residenciales, gravitó tempranamente sobre los precios, explicando, en parte, la menor dinámica del IPC con relación a la CBA en 2002.

Las medidas orientadas a controlar el incremento de los precios básicos se pusieron en marcha dos meses después de la devaluación, y a través de una serie de intervenciones escalonadas. En marzo de 2002 se aplicaron derechos de exportación a los productos agrícolas (10%) y a las manufacturas de origen agropecuario

(5%), como harina, aceites, lácteos, cueros, carne vacuna, etc. Al mes siguiente una nueva intervención duplicó las retenciones de los productos agrícolas (20%), cuadruplicó la de harinas y aceites (20%) e impuso un gravamen a las manufacturas de origen industrial (5%). En el resto del año, se extendieron los derechos de exportación a algunos derivados del petróleo, y algunas manufacturas de origen industrial.

En 2003, con un horizonte más tranquilo en el comportamiento de los precios -los minoristas declinaron levemente hacia el final del año- la nueva gestión de gobierno no introdujo mayores novedades. Recién intervino en 2004, y con el propósito de evitar que el alza del precio del crudo en el mercado mundial se trasladara al mercado interno: para ello establecieron nuevas retenciones, primero a algunos derivados del petróleo y luego al aceite crudo, para finalmente aplicar una alícuota sobre el precio del crudo.

En 2005, al experimentar los bienes salario un nuevo incremento, se aplicaron nuevos gravámenes. El aumento de los precios de los productos lácteos llevó al gobierno a elevar en julio las retenciones -del 5% al 10% y al 15%, según el producto-. También durante ese año, la mejora en los precios internacionales del sector cárnico y los bajos niveles del stock ganadero, desencadenaron un notable aumento en el precio de la carne

vacuna. El alto peso de la carne en el consumo de los sectores populares hizo que tal incremento repercutiera notablemente sobre el nivel general de los precios: a fines de 2005 el índice general de precios volvió a ser motorizado por los productos básicos. En esta coyuntura, el gobierno decidió aumentar al 10% las retenciones a las exportaciones de carne en noviembre y, luego de frustrados los intentos de negociación con el sector, al 15% en marzo de 2006. Con posterioridad se decretaría también y en forma sucesiva una serie de restricciones a las exportaciones del sector cárnico: de un lado, una suspensión por seis meses de las exportaciones de ganado y, del otro, un cupo del 40% del volumen exportado, el cual, con algunas excepciones, duró un año.

Con el objetivo de contener el crecimiento de los precios internos, se realizaron también, a partir de 2006, acuerdos con los sectores de la comercialización, tendientes a establecer precios de referencia para determinados artículos de consumo básico. La combinación de ambas estrategias de intervención del Estado -retenciones (prohibición de exportaciones) y acuerdos de precios- incidieron en la progresiva desaceleración del índice general de los precios minoristas. La acción gubernamental logró, además, revertir al interior de los precios minoristas la tendencia registrada con posterioridad a la devalua-

ción: si inmediatamente después de la modificación de la pauta cambiaría la inflación había sido impulsada por los precios de los bienes básicos (CBA), a partir del primer semestre de 2003 y hasta mediados de 2005 los precios de la canasta alimentaria evolucionaron, en general, por debajo del IPC.

### ***IV.3. La inflación no es una sola***

Los indicadores más utilizados para evaluar los cambios en la distribución de los ingresos de una población no reflejan en su totalidad las alteraciones en la desigualdad de poder adquisitivo. Esto se debe a que para dar cuenta del poder adquisitivo (del ingreso real) suelen ajustarse los ingresos monetarios corrientes de todos los individuos de la población a partir de un único criterio (un deflactor común). Esta modalidad de ajuste de los ingresos en nada altera la medida de desigualdad en cuestión, debido a que la mayor parte de los coeficientes utilizados satisfacen la propiedad de "independencia de escala".<sup>16</sup> Este tipo de problemas dificulta la elaboración de análisis que incorporen el impacto de la inflación, o de las políticas estatales destinadas a controlarla, en la evaluación de las alteraciones en el reparto de los ingresos personales.

Una forma posible de incorporar la incidencia de la inflación sobre la desigualdad es partir del reconocimiento de la heterogénea composición del gasto de los hogares de distintos estratos de ingreso. La existencia de diferencias en el patrón de consumo de estos estratos lleva a que los procesos inflacionarios, cuando son acompañados por cambios en los precios relativos, tengan un impacto diferencial en la capacidad de compra de las distintas escalas de ingresos. Por ejemplo, cambios en el nivel general de los precios minoristas pueden deteriorar más la capacidad de compra de los ingresos apropiados por los estratos más pobres cuando los precios de los alimentos se incrementan en mayor medida que los de otros bienes y servicios. Del otro lado, el poder adquisitivo de los hogares de estratos acomodados puede mejorar relativamente en momentos en los que la inflación está determinada por un aumento de los precios relativos de los bienes básicos. Son estos cambios diferenciales en la capacidad de compra de los ingresos de distintos estratos los que están en el origen de probables alteraciones en la desigualdad de poder adquisitivo.

Para dar cuenta del impacto de la evolución de los precios sobre la desigualdad de poder adquisitivo resulta necesario, en primer

<sup>16</sup> Esto significa que la medida resumen no se modifica si se efectúa una transformación de la escala en que se mide la variable de interés, esto es, si se multiplica la variable original por una constante ( $\text{ingreso} \cdot (1/\text{IPC})$ , por ejemplo).

lugar, reconocer que *la inflación no es una sola* y, en segundo lugar, contar con índices de precios que reflejen esta situación. Para ello se ha procedido a confeccionar índices de precios para cada decil de ingreso, a partir de la información que surge de la Encuesta de Gastos de los Hogares (ENGH, INDEC, 1996-97) y la evolución de los distintos precios minoristas. A partir de los patrones de consumo que surgen de la ENGH (Cuadro I del Anexo) y los índices de precios minoristas a nivel de producto, proporcionados periódicamente por el INDEC -por lo menos hasta diciembre de 2006-, se elaboraron los índices de precios de nivel general por deciles para cada uno de los períodos considerados (ondas/ventanas de observación), según la siguiente formalización:

$$K_d^t = \frac{\sum_{i=1}^n (w_{id} \times I_i^t)}{100}$$

Donde:  $t$  indica el momento (onda o ventana de observación) al que refiere el coeficiente ( $K$  o  $I$ );

$K_d$  es índice general de precios del decil  $d$ ;

$w_{id}$  es el factor de ponderación del bien/servicio  $i$  en el gasto del decil  $d$ ;

$I_i$  es el índice de precios correspondiente al bien/servicio  $i$ .

Del análisis de la evolución de

los coeficientes resultantes (IPC decílicos, presentados en el **cuadro N° 9**) se desprende, en primera instancia, que durante la última etapa de la convertibilidad -y de modo coherente con la de estabilidad de precios de ese período- los índices de precios por deciles casi no diferían entre sí: de hecho, la deflación de los últimos años benefició por igual a cada uno de los estratos de ingreso. Por su parte, la devaluación que dio fin a la etapa de la convertibilidad, que, como vimos, desencadenó una fuerte modificación en los precios relativos, tuvo repercusiones diferenciadas en la capacidad de compra de los estratos de ingresos, y tendió a castigar más severamente a la base de la pirámide distributiva. De los coeficientes del **cuadro N° 9** se desprende el carácter claramente regresivo de la inflación desatada con posterioridad a la modificación de la pauta cambiaria: el nivel general de precios de los bienes y servicios consumidos por los deciles de menores ingresos se incrementó en mayor medida que el correspondiente a los consumos de los estratos más acomodados de la población. Durante los años siguientes (2003-2004) -en el marco de la estabilización y aun apreciación parcial del tipo de cambio- el impacto de la inflación tendió a ser más equitativo. Recién a partir de 2005, y con mayor profundidad en 2006, el efecto regresivo de los precios pareció revertirse.

**Cuadro N° 9.** Índice de precios ponderado por el patrón de consumo de cada decil de IPCF (serie base 1999=100)

Decil de IPCF	Abr 2001	Sep 2001	Abr 2002	Sep 2002	Abr 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
1	99,22	97,27	119,29	144,57	149,12	148,65	151,67	156,30	163,12	172,02	179,90	186,01
2	99,33	97,54	118,42	142,00	146,74	146,64	149,66	154,23	161,13	169,77	177,89	184,20
3	99,37	97,66	116,96	139,86	144,49	144,42	147,41	151,82	158,60	167,16	175,43	181,92
4	99,42	97,71	116,38	139,73	144,39	144,45	147,46	151,92	158,85	167,42	175,87	182,60
5	99,47	97,83	115,86	138,75	143,44	143,62	146,63	151,06	158,05	166,60	175,17	182,10
6	99,49	97,73	114,57	138,42	142,98	143,16	146,17	150,64	157,74	166,44	175,33	182,57
7	99,56	97,91	114,31	137,54	142,14	142,46	145,55	150,03	157,26	165,88	175,05	182,55
8	99,65	98,01	113,22	136,58	141,19	141,57	144,78	149,20	156,58	165,33	174,80	182,59
9	99,55	97,82	111,19	135,94	140,51	141,01	144,30	148,84	156,54	165,46	175,35	183,59
10	99,58	97,84	109,68	133,66	138,39	139,30	143,12	147,82	156,23	165,03	176,08	184,91
IPC (nivel general)	99,84	98,4	118,2	136,3	141,1	141,68	145	149,56	157,3	165,66	175,3	182,81

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ENGH 1996/97 e IPC, INDEC.

Desde el primer semestre de 2005 se observa una modificación sustancial en la evolución diferencial de los precios por deciles, tornándose en este caso más desfavorable para las escalas más altas de la distribución. Al concentrarse la intervención estatal en el control de los bienes salarios, la evolución de los precios internos significó una mejora relativa (es decir, un deterioro menor) en el poder adquisitivo de las clases medias y bajas. Tal evolución vuelve a evidenciarse levemente durante el segundo semestre de ese año y se intensifica considerablemente en 2006: en el segundo semestre de este año el accionar del gobierno logró desacelerar los niveles inflacionarios y mejorar relativamente el poder adquisitivo

de los estratos de ingreso más bajo.

#### ***IV.4. Desigualdad de ingresos y desigualdad de poder adquisitivo***

Las modificaciones experimentadas por el poder adquisitivo de los distintos estratos de ingresos luego de la devaluación se tradujeron en cambios en su distribución. Con anterioridad a la modificación cambiaría las desigualdades de ingresos nominales y ajustados se mantuvieron notablemente solapadas (la deflación de los últimos semestres de la convertibilidad no alteró la capacidad de compra relativa de los distintos deciles de ingreso), pero en mayo de 2002 ambas dispersiones se

**Cuadro N° 10.** Coeficientes de Gini de IPCF nominal y de IPCF real (ajustado con el IPC de cada estrato)

Ginis de IPCF:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
A. Nominal (IPCF sin ajustar)	0,520	0,531	0,551	0,532	0,529	0,535	0,515	0,510	0,506	0,503	0,489	0,486
B. Real (IPCF ajustado por IPC de cada decil)	0,520	0,530	0,561	0,541	0,537	0,542	0,522	0,516	0,510	0,506	0,490	0,485
Efecto precios (B-A)	0,000	0,000	0,010	0,009	0,008	0,007	0,006	0,006	0,004	0,004	0,001	-0,001

Fuente: Elaboración propia sobre datos desagregados y expandidos de EPH.

separaron considerablemente (cuadro N° 10).<sup>17</sup>

El aumento de la brecha entre el coeficiente de Gini de ingresos nominales y el de ingresos ajustados señala, hacia mayo de 2002, un empeoramiento de la desigualdad de poder adquisitivo por encima de la experimentada por la de ingresos nominales. En otras palabras, a la conocida regresión en la distribución de los ingresos nominales, que entre octubre de 2001 y mayo de 2002 encontró su origen -fundamentalmente- en la destrucción de puestos de trabajo, se sumó el efecto de los precios sobre el reparto de la capacidad de compra de los hogares, decididamente desfavorable para los estratos de menores ingresos.

Si bien la brecha abierta en 2002 entre el reparto de los ingresos nominales y el correspondiente a los ingresos reales se redujo leve-

mente desde el segundo semestre de ese año, a partir del año 2005 -cuando aumentan en mayor medida los índices de precios de los deciles más altos- la reducción de la misma se opera de manera más pronunciada (cuadro N° 10). La mejora en la distribución del poder adquisitivo del ingreso de los hogares se consolidó hacia el primer semestre de 2006 -cuando convergen ambas distribuciones- y más rotundamente en el segundo, de la mano de los resultados de la política comercial y de acuerdos de precios implementados durante ese año. Estos datos parecen señalar que la fiscalización de la inflación de los años 2005 y 2006, mediante la política de precios de referencia y el control ejercido sobre el sector cárnico, ha tenido una influencia positiva sobre los niveles de equidad de poder adquisitivo.

<sup>17</sup> Para computar los CG de ingresos familiares ajustados se deflactó el IPCF de los hogares de cada decil de ingresos a partir de los coeficientes del cuadro N° 9. Es por esto que los datos del cuadro refieren a abril y septiembre, cuando corresponde deflactar la EPH puntual, y a los semestres del año, desde la entrada en vigencia de la EPH continua.

Las intervenciones escalonadas que se sucedieron desde marzo de 2002 lograron evitar que el alza de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas se trasladara totalmente a los precios internos. Entre 2002 y 2003 la desaceleración de la inflación parece haber respondido también tanto a la evolución del tipo de cambio (que experimenta una leve apreciación en esos años) como a la baja del precio de exportación de los cereales. Pero sólo desde 2005 la evolución de los precios internos -que parece haber respondido a los acuerdos de precios y mayores gravámenes a las exportaciones de carne- tendió a perjudicar menos a los sectores más bajos de la distribución, operando una disminución en la desigualdad de poder adquisitivo superior a la experimentada por el reparto de los ingresos nominales. En otras palabras, al comparar la evolución de los CG de ingresos familiares nominales con la correspondiente a los coeficientes de ingresos ajustados se observa que a partir de 2003 la desigualdad de poder de compra de los hogares se redujo con más intensidad (**cuadro N° 10**). Esta tendencia parece haberse visto acelerada desde el año 2005 de la mano de nuevas herramientas de fiscalización de los precios internos.

## V. Una mirada de conjunto

En el marco de una prolongada recesión, la desigualdad del ingreso per capita siguió un curso ascendente en el último año de la convertibilidad. A las críticas condiciones del mercado laboral -desempleo creciente, expansión de la precariedad laboral, etc.- se sumó la política de deflación de salarios que propició el gobierno de De la Rúa y que ejemplificó con la reducción del salario de los agentes nacionales, medida que generó una rápida empatía en el sector formal de la economía -tradicionalmente con inflexibilidad a la baja de los salarios nominales-, y que pudo ser viabilizada por el contexto de elevado desempleo. La intervención del Estado, limitada a las políticas sociales, mostró una fuerte atonía: centrado en la eliminación del déficit fiscal, el gobierno sumó a la baja de los salarios públicos y jubilaciones una notable reducción en la cobertura de los programas asistenciales. Una política de estas características en la fase recesiva del ciclo le impidió contrarrestar los efectos adversos del mercado sobre la distribución del IPCF. La estabilidad de los precios internos evitó que la dispersión del poder adquisitivo resultara aún mayor (**cuadro N° 11**).<sup>18</sup>

Durante la gestión Duhalde la

<sup>18</sup> Los Gini A y B fueron computados con la totalidad de la base de la EPH. Los Gini C y D resultan de la aplicación de las diferencias porcentuales observadas entre los coeficientes de panel al coeficiente B.

**Cuadro N°11.** Evolución de la desigualdad de IPCF con y sin intervención estatal (efectos acumulados)

GINIS de:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
A. IPCF (disponible)	0,520	0,531	0,551	0,532	0,529	0,535	0,515	0,510	0,506	0,503	0,489	0,486
B. IPCF sin PS*	0,527	0,538	0,559	0,563	0,556	0,561	0,538	0,531	0,524	0,519	0,503	0,499
C. IPCF sin PY (ni PS)	0,527	0,538	0,559	0,564	0,557	s/d	s/d	0,549	0,557	0,547	0,528	0,527
D. IPCF ajustado (sin PY ni PS)	0,527	0,538	0,569	0,572	0,565	0,568	0,544	0,554	0,561	0,550	0,529	0,526
Efectos sobre la desigualdad												
1. Efecto mercado	0,009	0,012	0,031	0,003	-0,007	0,003	-0,023	0,010	0,007	-0,010	-0,022	-0,003
2. Efecto intervención pública	-0,007	-0,008	-0,008	-0,032	-0,028	-0,026	-0,023	-0,038	-0,052	-0,044	-0,038	-0,041
2.1 Efecto política social	-0,007	-0,008	-0,008	-0,031	-0,027	-0,026	-0,023	-0,021	-0,019	-0,016	-0,014	-0,013
2.2 Efecto política de ingreso				-0,001	-0,001	s/d	s/d	-0,018	-0,033	-0,028	-0,025	-0,028
3. Efecto precios	0,000	0,000	0,010	0,008	0,008	0,007	0,006	0,005	0,004	0,003	0,001	-0,001
Cambio total (EM+EIP-EP)**	0,003	0,004	0,013	-0,037	-0,043	-0,029	-0,053	-0,034	-0,048	-0,058	-0,061	-0,043

\* Sin transferencias monetarias

\*\* CG de IPCF disponible (t1) - CG IPCF ajustado sin PY ni PS (t0)

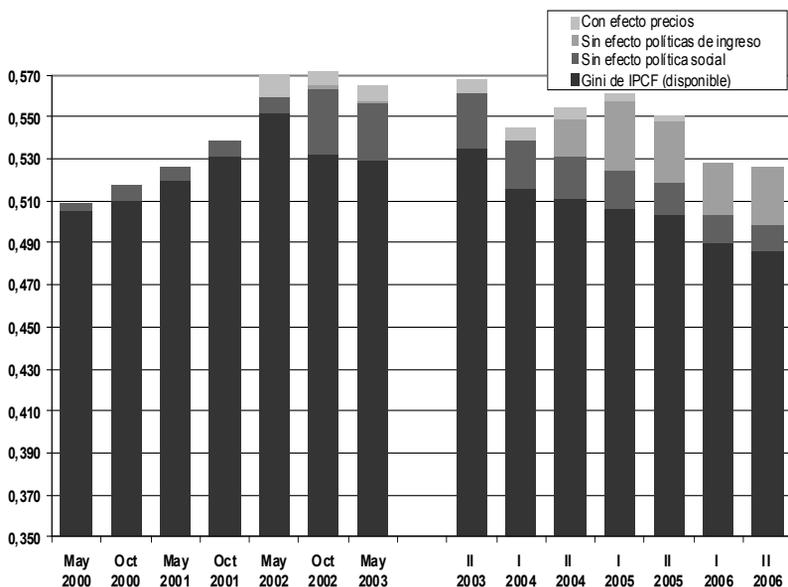
Nota: Sin estimaciones del efecto de la política de ingreso entre II de 2003 y I de 2004.

Fuente: Elaboración propia sobre EPH.

desigualdad de ingresos alcanzó un punto máximo. Las condiciones macroeconómicas críticas se tradujeron en un fuerte desequilibrio del mercado de trabajo -destrucción de puestos de trabajo formales en niveles sin precedentes, ascenso vertiginoso del desem-

pleo, propagación de la precariedad laboral- que potenció el rol desigualador del mercado. La devaluación del tipo de cambio, al actuar como disparador de los precios de los alimentos básicos, incorporó en forma negativa el efecto de los precios sobre la

**Gráfico N° 2.** Efectos de las políticas de ingreso, sociales y de los precios sobre la desigualdad de IPCF. Coeficientes de Gini para el total urbano



Nota: Sin estimaciones del efecto de la política de ingreso entre II de 2003 y I de 2004.  
Fuente: Elaboración propia sobre EPH.

desigualdad. Para hacer frente a las devastadoras secuelas de la crisis en los sectores más vulnerables, el gobierno implementó rápidamente un masivo programa de asistencia social -con alto impacto en la mejoría de la equidad, pero que recién se visualizó en el semestre siguiente- y una incipiente y más limitada política de ingresos orientada al segmento asalariado registrado. Las políticas sociales de esta gestión y la inflexión del ciclo económico contrarrestaron el efecto negativo de los precios sobre el reparto del poder adquisitivo y quebraron el ciclo de la desigualdad del ingreso

(cuadro N° 11 y gráfico N° 2).

A lo largo de la gestión Kirchner la intervención pública en la esfera social continuó teniendo un impacto positivo en la reducción de la inequidad y con mayor eficacia que el mercado, que por momentos tuvo una incidencia desigualadora. Hasta el año 2004, la política asistencial continuó siendo el principal instrumento de la acción del Estado para el mejoramiento de la cuestión social, aunque la recomposición de la situación económica hizo declinar gradualmente su impacto. Las políticas de ingreso -que abarcaron a los trabajadores activos y

pasivos- fueron paulatinamente ganando espacio en el accionar de la nueva administración compensando la eficacia distributiva decreciente de la política social: desde el primer semestre de 2005 la contribución de las primeras a la mejoría en el reparto de los ingresos superaría el efecto de las segundas. Este mayor peso redistributivo que las políticas de ingreso cobran progresivamente *vis a vis* las asistenciales constituye un giro más que relevante, sobre todo en momentos en que el mercado de trabajo evidencia síntomas de recomposición.

La negativa incidencia de los precios sobre la inequidad fue declinando con el tiempo. Durante los primeros años de esta gestión (2003-2004) la caída de los precios internacionales de ciertos bienes salarios, la apreciación del tipo de cambio y los gravámenes impuestos al comercio exterior contribuyeron a ralentizar la inflación. En los dos últimos años (2005-2006) el incremento de los precios internacionales de ciertos bienes salarios (productos lácteos, cárnicos y de los cereales) motivó una fiscalización mayor de los precios internos por parte del Estado, que logró morigerar fuertemente el efecto negativo de los precios en la desigualdad, hasta revertirlo completamente hacia el último semestre de 2006. Entonces, y por primera vez en la etapa post-convertibilidad, el efecto de los precios sobre la distribución de la capacidad de compra

no fue pernicioso para los sectores más postergados.

A pesar de esta positiva gravitación del accionar estatal sobre los niveles de equidad, hacia el final de la serie persisten aún elevados niveles de concentración de los ingresos personales: el CG de IPCF correspondiente al segundo semestre de 2006 se equipara todavía al de 10 años antes, momento en el cual la crisis del tequila había contribuido a exponenciar la desigualdad. Avanzar hacia una mayor equidad impone enfocar la atención del Estado hacia una serie de asignaturas pendientes. La bonanza económica y fiscal de los últimos años, la reversión (coyuntural o no) de las tendencias del intercambio mundial que años atrás perjudicaban en forma crónica al país, así como la reestructuración/cancelación de los compromisos de deuda con bonistas privados o con organismos financieros internacionales, han ampliado los grados de libertad del Estado para el diseño de instrumentos más planificados y menos atados a coyunturas críticas.

En primer lugar, dado que la política social focalizada y compensatoria -si bien de amplio alcance desde la puesta en marcha del PJJH- ha dado señales de una eficacia decreciente en materia distributiva y poco ha aportado a la reducción de la pobreza, es momento de evaluar nuevas alternativas de intervención social que,

universales o no, se adecuen más a las necesidades de la aún elevada proporción de la población que continúa sin poder hacerse de los recursos mínimos para su reproducción material -los menores de edad, por ejemplo, siguen siendo el segmento poblacional más afectado por las situaciones de pobreza e indigencia.

En segundo lugar, dado que las principales herramientas de actualización de las remuneraciones han llevado -como consecuencia no deseada- a ampliar la segmentación del mercado laboral, se impone la necesidad de instrumentar acciones tendientes a la recomposición de un colectivo asalariado que a lo largo de la década pasada ha padecido un proceso de creciente fragmentación. El negativo efecto distributivo de la precariedad es una evidencia empírica que señala lo mucho por hacer, así como la necesidad de explorar nuevos horizontes en materia de intervención gubernamental.

Finalmente, no obstante los ostensibles logros en materia de control de la inflación -que en el año 2006 significaron la eliminación de la brecha distributiva entre ingresos nominales y reales abierta por la devaluación- no es claro que este tipo de logros pueda seguir midiéndose (por lo menos comparativamente) en adelante. Si bien el problema de la inflación dista actualmente de tener la gravedad que lo caracterizaba antes de la convertibilidad, debe ser

afrontado. Resulta necesario que las iniciativas que las autoridades tomen en adelante en esta materia se orienten a dar señales claras a la sociedad.

*Primavera de 2008*

## **Post-scriptum**

No son pocas las circunstancias que se han alterado entre el momento en el que fue redactada la versión final de este artículo y su actual publicación. La principal de estas circunstancias involucra a la crisis internacional de mayor envergadura desde la Gran Depresión del '30, que aún hoy gravita sobre las principales economías del mundo desarrollado y de la cual la Argentina parece haber salido casi indemne, siendo sólo afectada temporariamente a través de los canales comerciales. Esta novedosa indolencia frente a la depresiva coyuntura internacional es en buena medida el resultado de la intensificación del activo rol del Estado en distintas materias, muchas de las cuales refieren a las dimensiones en las que hemos organizado su accionar redistributivo. Haremos uso de estas últimas páginas para enumerar brevemente este conjunto de iniciativas cuyo impacto sobre la inequidad de ingresos personales debería ser abordado en ulteriores investigaciones.

En primer lugar, corresponde señalar que, bien lejos de volver a sumirse en el letargo de los años

'90, las políticas de ingreso se han visto notoriamente revitalizadas con posterioridad a 2006: muchas de ellas han sido profundizadas en los últimos años y otras nuevas han sido implementadas. Entre las primeras, de probada eficacia distributiva hasta 2006, se destacan: las sucesivas actualizaciones del SMVM, que de los \$630 de diciembre de 2006 lo han llevado a los \$1740 a partir de septiembre de 2010 (más de un 175% de aumento nominal); los periódicos incrementos en los haberes de los pasivos, por los cuales el HJM se incrementó un 47% entre diciembre de 2006 y febrero de 2009,<sup>19</sup> sumados ahora a la garantía estatal de haberes no inferiores al mínimo a la totalidad de los jubilados;<sup>20</sup> la continuidad de la política de ampliación de la cobertura del sistema previsional contributivo -cuya modalidad de moratoria, originalmente transitoria, sigue en plena vigencia- que permitió a 2,2 millones de personas -que por sus trayectorias laborales quedaban excluidas- acceder al beneficio previsional;<sup>21</sup> los aumentos, entre diciembre de 2006 y septiembre de 2010, en los topes -de un 85%, resultante de tres modificaciones- y en los montos -de un 267%, dis-

tribuido en 5 incrementos- del régimen de asignaciones familiares. Cabe agregar también en este punto la revitalización del programa de Recuperación Productiva, por el cual en 2009, momento de mayor incidencia de la crisis internacional en la economía local, el Estado subsidió el salario de más de 80.000 trabajadores privados, evitando una inflexión mayor en el proceso de recuperación del empleo observado desde 2003 y operando -junto con otras medidas- de manera fuertemente contracíclica sobre la demanda interna.

Entre las iniciativas en materia de políticas de ingreso de la gestión de Cristina Fernández (2007-2011) resaltan la sanción de la ley de Movilidad Previsional (ley 26.417) y la re-estatización del régimen previsional de capitalización (ley 26.425). Por la primera, los ingresos de la clase pasiva dejaron de estar atados a decisiones discrecionales de los gobiernos de turno, pasando a responder a un esquema centrado en la evolución de los salarios y de los recursos de la ANSES. Por esta nueva normativa, los haberes acumularon un incremento nominal superior al 50% en poco más

<sup>19</sup> Desde ese momento en adelante la actualización de los haberes responde a un nuevo mecanismo establecido por ley.

<sup>20</sup> Tal y como queda establecido por la ley 26.222, de marzo de 2007.

<sup>21</sup> En 2009, el sistema de moratorias previsionales explicó 8 de cada 10 nuevos jubilados y un acceso de cerca de 300.000 personas al beneficio. De acuerdo con estimaciones propias, que fueron realizadas con las ventanas de observación de la EPH posteriores al año 2006, la reducción de la desigualdad explicada por las jubilaciones por moratoria ronda el -3% del CG de IPCF.

de un año y medio (entre febrero de 2009 y septiembre de 2010). Asimismo, el proceso de paulatinas reformas al régimen previsional se consolidó con la eliminación, en diciembre de 2008, del régimen de capitalización, garantizando a los futuros jubilados escalas de haberes que difícilmente hubieran sido equiparadas con los saldos de sus cuentas de capitalización individual, que acumularon pérdidas estrepitosas por efecto de la crisis financiera internacional.<sup>22</sup>

Por su parte, el gobierno ha comenzado un proceso en el que se combinan la profundización y el rediseño de sus principales herramientas de intervención asistencial. Como parte de este proceso, ha sido notable la ampliación en la cobertura y la actualización de los haberes correspondientes al sistema nacional de pensiones no contributivas asistenciales entre diciembre de 2006 y diciembre de 2009.<sup>23</sup> Los titulares de este tipo de transferencias se duplicaron en los últimos tres años (400.056 prestaciones más, alcanzando así los 784.527 beneficiarios), fundamentalmente por efecto de la mayor cobertura de las pensiones por invalidez y madres de 7 o más hijos (que aumentaron en un

160% y un 125%, respectivamente); el monto de estas prestaciones -que se actualiza con los haberes del sistema previsional- representa el 100% del HJM en el caso de las madres incorporadas y el 70% en las restantes prestaciones.

A la señalada profundización del sistema de pensiones asistenciales la nueva gestión sumó otras herramientas en materia de política social, que contribuyen también a revertir la progresiva merma, observada entre los años 2003 y 2006, del impacto igualador del accionar del Estado en esta dimensión. La implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y del Programa Ingreso con Inclusión Social (Argentina Trabaja) fueron las principales herramientas en esta materia. La AUH (decreto 1.602 de octubre de 2009), ha permitido, ya en los primeros cinco meses de su implementación, extender el beneficio de la asignación por hijo a 3,7 millones de niños y adolescentes anteriormente excluidos (hijos de trabajadores informales y desocupados no cubiertos por el seguro de desempleo). El monto de esta prestación -equiparado a la asignación de mayor cuantía que reciben los asalariados for-

<sup>22</sup> Para un análisis pormenorizado de las paulatinas modificaciones al régimen previsional ver Calvi, G y E. Cimillo (2010), "Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino", en Taripawi N° 1, Tomo 1 (IEFyC-UEJN, Buenos Aires).

<sup>23</sup> Última información disponible. Cf. Secretaría de Seguridad Social (2010), Boletín Estadístico de la Seguridad Social del 3° y 4° trimestre de 2009 (MTEySS, Buenos Aires).

males por este concepto-, fue fijado inicialmente en \$180 mensuales por hijo y, a partir de septiembre de 2010, elevado a \$220. El efecto distributivo de este programa y su contundente impacto sobre los niveles de indigencia ya han sido estimados por diversas investigaciones.<sup>24</sup> A través del Programa Argentina Trabaja, herramienta con la cual fueron incorporados más de 100.000 trabajadores desocupados o informales del conurbano bonaerense, el gobierno apuntó a compensar la caída del empleo informal en el punto máximo de la crisis internacional. Programas de estas características, que incluyen retribuciones equivalentes al salario mínimo vital y móvil y otorgan cobertura de salud y previsional, tienen altas probabilidades de traccionar al alza los ingresos de los trabajadores informales, entre los cuales la trasgresión al cumplimiento de las normativas de salario mínimo es más manifiesta.

En resumidas cuentas, en la etapa abierta con posterioridad a la crisis de 2001-2002 el fenóme-

no distributivo no puede ser exclusivamente explicado con un enfoque centrado en el mercado. La gravitación del accionar estatal sobre los niveles de desigualdad aparece como un dato no menor, que no se restringe -como la mayoría de los especialistas parece sugerir- al impacto de los programas de transferencias condicionadas, y merece ser abordado -sin eufemismos- en sus distintas dimensiones. Más aún, retomando los primeros párrafos de este trabajo, los indicadores aquí analizados parecen señalar una nueva *metamorfosis* del Estado, pero de sentido inverso a la experimentada en la última década del siglo pasado. A través de distintos mecanismos de intervención el Estado ha comenzado a desempolvar su función redistributiva, obrando como partícipe activo -y por momentos exclusivo- de un proceso de recomposición en los niveles de equidad del que no abundan experiencias históricas comparables.

<sup>24</sup> Estimaciones propias y de otros investigadores señalan un efecto igualador de entre el -3% y el -4,5% del CG de IPCF. Cf. Agis, E., et al (2009), *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina* (CENDA, PROFOPE y CEIL-PIETTE, Buenos Aires); Gasparini, L. y G. Cruces (2009), *Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas* (CEDLAS, UNLP, La Plata).

## Anexo

**Cuadro N° I.** Gasto de consumo de los hogares según deciles de ingreso per cápita por finalidad del gasto. Total del país (en porcentaje)

Finalidad del gasto	Deciles de ingreso neto mensual per cápita									
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°
<b>Alimentos y bebidas</b>	53,93	47,83	43,91	41,73	39,32	36,82	34,32	31,91	28,72	23,75
Productos de panadería	8,88	6,87	5,66	4,98	4,61	4,03	3,40	3,04	2,45	1,62
Harinas, arroz, cereales y pastas	4,25	3,10	2,75	2,44	2,14	2,05	1,79	1,64	1,34	0,87
Carne vacuna, porcina, ovina y menudencias	12,02	10,05	8,95	8,13	7,28	6,40	5,50	4,70	3,89	2,26
Aves	1,78	2,23	2,22	2,19	2,10	2,11	1,81	1,62	1,43	0,85
Pescados y mariscos	0,37	0,41	0,41	0,45	0,46	0,43	0,45	0,40	0,43	0,29
Fiambres, embutidos y conservas	1,16	1,22	1,21	1,23	1,23	1,26	1,20	1,12	1,02	0,77
Aceites y grasas	1,54	1,17	0,99	0,89	0,76	0,66	0,58	0,51	0,48	0,31
Leche	3,28	2,85	2,43	2,18	2,04	1,75	1,43	1,22	0,97	0,60
Productos lácteos	1,74	2,06	2,08	2,16	2,21	2,20	2,10	2,13	1,86	1,44
Huevos	1,24	1,06	0,96	0,84	0,74	0,62	0,57	0,49	0,36	0,22
Frutas	2,07	2,20	2,26	2,30	2,34	2,14	2,09	1,98	1,67	1,23
Verduras y legumbres	5,22	4,22	3,89	3,49	3,22	2,98	2,65	2,39	1,92	1,34
Azúcar, dulces, golosinas y cacao	1,86	1,52	1,31	1,27	1,20	1,06	1,04	0,91	0,78	0,62
Infusiones	1,49	1,21	1,11	1,08	0,97	0,90	0,85	0,77	0,68	0,54
Salsas y condimentos	0,59	0,51	0,46	0,41	0,41	0,35	0,36	0,33	0,28	0,22
Alimentos listos para consumir y otros	0,92	0,89	1,03	1,09	1,27	1,41	1,64	1,54	1,79	1,79
Bebidas alcohólicas	1,37	1,37	1,37	1,35	1,21	1,19	1,03	1,13	1,07	1,05
Bebidas no alcohólicas	2,63	2,79	2,76	2,70	2,66	2,58	2,46	2,33	2,12	1,57
Comidas y bebidas fuera del hogar	1,52	2,10	2,06	2,55	2,47	2,70	3,37	3,66	4,18	6,16
<b>Indumentaria y calzado</b>	6,75	7,60	7,41	7,48	7,09	7,82	7,49	6,78	7,33	6,93
Indumentaria	3,72	4,17	4,14	4,41	4,27	4,85	4,73	4,55	4,95	5,13
Calzado	2,74	3,10	2,87	2,65	2,39	2,57	2,34	1,87	1,93	1,44
Telas, accesorios para costura y servicios	0,29	0,33	0,40	0,42	0,43	0,40	0,42	0,36	0,45	0,36
<b>Vivienda</b>	11,72	12,11	12,69	12,25	12,98	12,16	12,93	13,37	13,02	12,87
Alquiler	1,62	2,87	4,07	3,73	4,56	4,42	5,40	5,37	5,30	5,26
Gastos comunes y reparaciones	1,40	1,16	1,07	1,25	1,73	1,57	1,97	2,98	3,42	4,59
Combustibles	3,24	2,80	2,59	2,56	2,38	2,25	2,04	1,82	1,54	1,08
Agua y electricidad	5,46	5,28	4,96	4,71	4,31	3,92	3,52	3,20	2,76	1,94
<b>Equipamiento y funcionamiento</b>	4,68	4,73	4,99	4,82	5,53	5,06	5,72	6,63	7,59	9,74
Equipamiento del hogar	2,28	2,44	2,50	2,45	2,70	2,30	2,71	2,56	2,58	2,61
Mantenimiento del hogar	2,30	2,02	2,05	1,83	1,99	1,76	1,76	1,75	1,55	1,34
Servicios para el hogar	0,10	0,27	0,44	0,54	0,84	1,00	1,25	2,32	3,46	5,79
<b>Atención médica y gastos para la salud</b>	4,05	5,92	7,24	7,91	7,75	8,52	8,76	10,18	9,48	9,37
Productos medicinales y accesorios terapéuticos	3,09	4,65	4,56	5,38	5,06	5,33	5,04	5,05	4,33	3,58
Servicios para la salud	0,96	1,27	2,68	2,53	2,69	3,19	3,72	5,13	5,15	5,79

**Cuadro N° I (cont.).** Gasto de consumo de los hogares según deciles de ingreso per cápita por finalidad del gasto. Total del país (en porcentaje)

Finalidad del gasto	Deciles de ingreso neto mensual per cápita									
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°
<b>Transporte y comunicaciones</b>	8,37	9,71	10,74	11,92	12,70	14,07	14,37	15,02	15,93	15,58
Compra - venta de vehículos particulares	0,88	0,77	1,07	1,71	1,82	3,24	3,04	3,77	5,14	5,44
Funcionamiento y mantenimiento del vehículo	1,37	2,06	2,14	2,75	3,31	3,65	4,14	4,78	4,92	4,63
Transporte público	4,94	5,03	5,24	5,04	4,76	4,60	4,41	3,70	3,17	2,84
Correo y teléfono	1,18	1,85	2,29	2,42	2,81	2,58	2,78	2,77	2,70	2,67
<b>Esparcimiento y cultura</b>	3,41	4,75	5,02	5,75	6,33	6,48	7,44	7,53	8,83	12,30
Turismo	0,15	0,34	0,26	0,40	0,62	0,68	1,23	1,54	1,97	5,08
Equipos de audio, televisión y vídeo	0,68	0,69	0,81	0,82	0,73	0,58	0,68	0,60	0,93	1,23
Servicios de esparcimiento	1,58	2,16	2,42	2,59	2,74	2,83	2,84	2,79	2,99	2,74
Libros, diarios y revistas	0,36	0,52	0,65	0,78	0,90	1,02	1,04	1,18	1,37	1,51
Otros bienes	0,64	1,04	0,88	1,16	1,34	1,37	1,65	1,42	1,57	1,74
<b>Educación</b>	1,75	2,10	2,73	2,93	2,99	3,83	3,58	3,59	4,32	4,86
Servicios educativos	0,81	1,14	1,53	1,87	2,05	2,56	2,34	2,68	3,29	3,87
Textos y útiles escolares	0,94	0,96	1,20	1,06	0,94	1,27	1,24	0,91	1,03	0,99
<b>Bienes y servicios diversos</b>	5,34	5,24	5,34	5,21	5,31	5,22	5,41	5,00	4,78	4,59
Cigarrillos y tabaco	1,84	1,76	1,48	1,52	1,55	1,48	1,39	1,13	1,09	0,85
Artículos de tocador	2,75	2,37	2,44	2,23	2,16	1,99	2,08	1,90	1,71	1,55
Servicios para el cuidado personal	0,32	0,51	0,50	0,64	0,72	0,71	0,82	0,90	0,94	1,04
Otros bienes y servicios diversos	0,43	0,60	0,92	0,82	0,88	1,04	1,12	1,07	1,04	1,15

Fuente: INDEC, ENGH 1996-1997.

**Esquema N° I. Operacionalización de esferas de intervención pública**

Esfera de intervención	Modalidad de intervención	Política pública	Operacionalización
Política social	Transferencias en especie (imputación)	Prestaciones alimentarias del Estado central	Imputadas a hogares que declaran recibir "mercaderías, ropa o alimentos del gobierno" y que no cuentan con al menos un miembro jubilado o pensionado.
		Prestaciones alimentarias del PAMI	Imputadas a hogares que declaran recibir "mercaderías, ropa o alimentos del gobierno" y que cuentan con al menos un miembro jubilado o pensionado (a estos hogares no se les imputan los subsidios en especie del Estado central).
	Transferencias monetarias	Becas para estudiantes secundarios	Monto de beca declarado por aquellos miembros del hogar que asisten a instituciones públicas y cursan el nivel medio de enseñanza.
		Seguro de desempleo	Monto declarado por este concepto.
		Otros subsidios monetarios	Monto de ingreso declarado por este concepto y que no corresponde a asignación por PJJH (desocupados e inactivos).
		Planes de empleo (distintos del PJJH)	Monto de ingreso por ocupación principal de personas que declaran estar ocupadas en un plan de empleo.
		Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH)	Monto de 150\$ de quienes declaran ser beneficiarios del programa (ingreso por ocupación principal en el caso de quienes tienen el PJJH por ocupación principal o subsidio monetario para los que tienen el programa por ocupación secundaria o son desocupados o inactivos).
Políticas de ingresos	Políticas destinadas a la clase pasiva	Aumento del haber jubilatorio mínimo (HJM)	Totalidad del incremento en el monto de ingresos por jubilación o pensión, entre ventanas de observación del mismo semestre de años consecutivos, de aquellos pasivos que cobran el HJM vigente.
	Políticas orientadas exclusivamente a los asalariados registrados	Restitución del 13% a los asalariados del sector público nacional (R13%)	13% del ingreso por ocupación principal en mayo de 2003 de los asalariados que desarrollan actividades de Administración Pública y Defensa y residen en CABA.
		Aumentos no remunerativos para los asalariados (ANR)	Aumento vigente en cada trimestre para sector privado o público nacional (excluido el servicio doméstico). Fueron descontados a los asalariados registrados que experimentaron entre igual semestre de años consecutivos una modificación en el ingreso por ocupación principal superior al monto del incremento acumulado de la etapa. Esto no fue aplicado en el caso de los asalariados que se encuentran dentro o debajo del SMVM cuando esta política entra en vigor.
		Aumento/modificación de las Asignaciones Familiares (AsFam)	Diferencia entre el salario neto vigente y el neto con las asignaciones familiares vigentes al año 2001 (se consideraron topes y montos vigentes por hijo). Sólo para asalariados registrados jefes de hogar o cónyuges (en caso de que el jefe sea no registrado). Se excluye al servicio doméstico y a los asalariados menores de 18 años.
	Políticas orientadas a los asalariados en general	Aumentos del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)	Totalidad del incremento en el ingreso por ocupación principal, entre ventanas de observación del mismo semestre de años consecutivos, de aquellos asalariados, excluido el servicio doméstico y los menores de 18 años, que se encuentren dentro (efecto directo) o debajo (efecto arrastre) del nivel del SMVM vigente. Para identificar a los trabajadores registrados que cobran el SMVM se contempló sólo el ingreso bruto.
Fiscalización de la inflación	Políticas de control de la inflación	Retenciones a las exportaciones	Para dar cuenta del impacto de la evolución de los precios (y de las estrategias de fiscalización) sobre la desigualdad se computaron CG del IPCF deflactado a partir de coeficientes de precios para cada decil (Cuadro 9), creados a partir de los índices de precios a nivel de bienes/servicios y los patrones de gasto de los hogares de cada decil (ENGH, INDEC).
		Acuerdos de precios	

# Espacialidad urbana, subjetividades y discurso de inseguridad

*Nicolás M. Rey\**

Los modos de construcción de la *inseguridad* como problema giran en torno a la instauración de un orden social desigual, fragmentario y fuertemente polarizado, caracterizándose este discurso como la amplificación y legitimación de dicho orden social y la gestión de grupos de riesgo *en peligro* no supone más que el modo actual de resolución de la nueva cuestión social. Entonces, ¿cómo situarse en la ciudad del *miedo*? Sin caer en proposiciones pesimistas, es necesario afrontar el desafío de construir y reconstruir lazos sociales solidarios desde una perspectiva que articule la historia reciente argentina con las nuevas problemáticas socio-urbanas.

---

\* Lic. en Sociología (FSOC-UBA). Integrante del IADE

Pero la ciudad no dice su pasado, lo contiene como las líneas de una mano, escrito en los ángulos de las calles, en las rejas de las ventanas, en los pasamanos de las escaleras, en las antenas de los pararrayos, en las astas de las banderas, surcado a su vez cada segmento por raspaduras, muescas, incisiones, cañonazos.

*Las ciudades invisibles*

**Italo Calvino**

## Introducción

Las ciudades contemporáneas son percibidas por los sujetos como el lugar donde anida el *peligro*, peligro que se personifica en los *otros* diferentes que transitan las mismas. Esta representación de la ciudad no puede entenderse sin contemplar el proceso de reformas estructurales operado a partir de la reestructuración del sistema capitalista en la década de los setenta y su impacto profundo en las subjetividades contemporáneas. En este marco, es necesario plantearse algunos interrogantes al respecto: ¿cómo se sitúan los sujetos en esta Buenos Aires fragmentada y desigual?; ¿cómo perciben los sujetos esos procesos estructurales de reformas y su impacto en la trama urbana?; ¿qué lugar ocupa el espacio público urbano en la percepción de los sujetos?; ¿cómo son interpelados los sujetos en la actualidad?

En la década de los '90 emerge en la Argentina la *inseguridad* como problema, dominando poco

a poco la agenda política y rebasando los límites propios de las esferas del control del delito. La irrupción con tal fuerza de la construcción del problema de la *inseguridad* debe entenderse en el marco de la "emergencia y consolidación del neoliberalismo como racionalidad política que logra estructurar nuestras formas de pensar y actuar, cristalizando relaciones altamente desiguales" (Rangugni, 2009: 24). En las sociedades actuales el discurso de la inseguridad oficia como dispositivo de control social efectivo de las poblaciones.

En la América latina de la década de los noventa se nota un aumento en la preocupación por los delitos contra la propiedad y las personas, haciendo particular hincapié en la violencia con la que eran cometidos. De ese modo, y a partir del peculiar tratamiento de los medios de comunicación, la polisemia del concepto *inseguridad* quedó reducida a un significante asociado a la delincuencia callejera, la pobreza y la marginalidad, silenciando así otro tipo de inseguridades que también afectan la integridad física y psíquica de las personas. Es en el marco de una profunda *despacificación social* donde emerge la inseguridad como forma de interpelación masiva en el contexto de la Argentina de los años noventa, desplazando y relegando a un segundo lugar otras problemáticas como el trabajo, la educación o la salud.

Este trabajo está fundamentado en el nivel general en el análisis de los cambios en las subjetividades en los últimos años. Primero, se presentarán algunas cuestiones sobre las nuevas subjetividades, el pasaje de la sociedad disciplinaria a la post-social y la emergencia de la nueva cuestión social; segundo, se analizarán las características propias del discurso de la inseguridad y, por último, se presentará el análisis referido particularmente al impacto de las transformaciones urbanas en los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, a partir de algunos documentos que tratan la cuestión urbana.

Con el agotamiento del Estado como modalidad dominante de organización social y como paninstitución dadora de sentido, se produce en un mismo movimiento el agotamiento de un tipo específico de subjetividad, la ciudadana. Este agotamiento no describe la desaparición de los términos de la lógica en cuestión sino el desvanecimiento de su consistencia integral, cuando esa misma lógica deviene incapaz de simbolizar lo que sucede (Lewkowicz y Cantarelli, 2002). Ahora bien, esa desarticulación de la lógica predominante supone el reemplazo por otra, de distinto carácter pero equivalente en su función totalizadora, la lógica mercantil. Así, se vuelve importante el reconocimiento de este agotamiento a los fines de explorar una serie de consecuencias sobre los modos de

subjetivación bajo esta nueva lógica; reconocimiento que puede entenderse como una estrategia subjetivante, abriendo un campo de inquietudes sobre las mismas consecuencias de esa desarticulación.

La lógica mercantil, a diferencia de la estatal, no es una articulación simbólica en términos institucionales de una meta estructura sino la conexión aleatoria entre los modos de esa red llamada *mercado*. Las instituciones son incapaces de llevar a cabo la tarea de la producción de subjetividades a partir de dispositivos disciplinarios, ya que no pueden adaptarse a la flexibilidad y reinvencción propias de esta contemporaneidad. Así, se produce la fractura entre las instituciones, en su funcionamiento por analogía con otras instituciones, al no poder apoyarse en las marcas subjetivas previas. En las subjetividades actuales, se efectúa también un desacople subjetivo entre la interpelación institucional y el receptor, el sujeto mediatizado (Lewkowicz y Cantarelli, 2002).

De este modo cabe preguntarse cómo pensar los cambios en las subjetividades contemporáneas. O bien, cómo son los modos de pensar y de habitar de los sujetos, capaces de operar en condiciones sin el entramado institucional y bajo una lógica diferente, la mercantil. El objetivo será entonces construir herramientas capaces de pensar en su especificidad las

transformaciones actuales en la subjetividad y en las estrategias de subjetivación.

### **Surgimiento del discurso de la inseguridad**

Tanto en el tratamiento de los medios de comunicación como en documentos oficiales, el significativo *inseguridad* sin embargo no aparece claramente delimitado y sus alcances son difusos, imponiéndose así como relativo a la delincuencia y la violencia callejera perpetrada por sólo algunos sectores sociales; por tanto, no resulta sorprendente que haya sido instituido un «nuevo sujeto peligroso», tipificado en la figura del joven pobre. Este imaginario urbano responde en gran medida a la estrategia desplegada por los medios de comunicación como dispositivo de control social que ha desplazado a los disciplinarios y se evidencia en la construcción de un sentido común, cuyo basamento está dado por el miedo y la sensación de desamparo, que en su circulación entre los sujetos se retroalimenta sobre la base de la experiencia cotidiana. La interpelación masiva de vastos sectores de la población a través del significativo de la *inseguridad* por los medios de comunicación produce un saber específico y determinados marcos de referencia que sedimentan bajo la forma de *sentido común* (Cerbino, 2005). Por otra parte, el espacio público urbano, entonces, se reifica como

el lugar del peligro, como el lugar donde se oculta latentemente la tragedia, sintiéndose los sujetos como indefensos, desprotegidos y vulnerables frente al peligro que los acecha.

Pero, ¿qué es lo que se entiende por *inseguridad*? Desde las ciencias sociales, se ha comenzado a problematizar el proceso de desestructuración subjetiva, entendido como el efecto de las transformaciones estructurales operadas en el nivel mundial a partir de la década de los setenta sobre las subjetividades, como ser la falta o la precariedad del trabajo, la carencia de servicios de salud, la falta de perspectivas a futuro (Murillo, 2006). Estos cambios estructurales devuelven como contrapartida una subjetividad profundamente insegura, en términos de lo que Fitoussi y Rosanvallon han denominado *incertidumbre antropológica*, pero que no debe quedar circunscripta a la inseguridad fogueada por los medios de comunicación sino que debe entenderse en el marco de la pérdida de marcos identitarios, la crisis del trabajo y la crisis de lo social (Fitoussi y Rosanvallon, 1997). En esta dirección debe enmarcarse a la *inseguridad* como forma de interpelación masiva, ya que ante la desarticulación de lo social (trabajo, salud, educación) como eje contenedor se interpela a los sujetos a partir de su subjetividad desestructurada.

Cabe recordar, entonces, que los modos en que es construida la inseguridad como problema están “estrechamente vinculados a la imposición de ese nuevo orden social que logra el desmantelamiento del Estado social” (Ranguigni, 2009: 41) y tampoco debe olvidarse que el problema de la inseguridad emerge en la Argentina de los años noventa, rebasando los límites del control del delito y tornándose un hecho que debe ser *gestionado* por fuera de la esfera política, asociada con la corrupción y la ineficiencia. Así, mediante la desarticulación de las empresas públicas y al proceso de privatizaciones llevado a cabo en la Argentina en la década de los noventa, se produjo el sometimiento de grandes porciones del mundo del trabajo a la disciplina del mercado, obteniendo como resultado inéditos niveles de desempleo, subempleo y precariedad laboral frente a la incapacidad de una respuesta articulada y orgánica de parte de los trabajadores (Abeles, 1999; Thwaites Rey, 1999; Altimir y Beccaria, 2000). El trabajo, históricamente la forma de interpelación de los sujetos junto a otras cuestiones sociales como la salud o la educación, se ve desplazado por la *inseguridad* como el modo de interpelar a la sociedad argentina en la década del noventa, interpelación que no se basa ya en el pacto de unión de la Modernidad sino en un orden social fuertemente fragmentado y desigual.

### La resolución de la “nueva cuestión social”

Con el advenimiento de la Modernidad, se produce la ruptura con el orden medieval y a partir de este quiebre emerge el Estado moderno capitalista, como diagrama de poder dominante cuyo rol central se caracterizó por la “gestión de la vida y la muerte de las poblaciones a través de la gestión de los espacios que constituyen sujetos” (Murillo, 2004: 262). La idea del pacto de unión devino central para construir sujetos-ciudadanos incorporados al cuerpo social, en tanto su fundamento estaría basado sobre el consenso a partir de los lazos morales entre ciudadanos y en el monopolio de la violencia física en manos del Estado. Sin embargo, este pacto de unión supuso la puesta en evidencia de la *cuestión social*, entendida como la fractura contradictoria entre los derechos formalmente universales y las prácticas sociales efectivas; lo social, entonces, aparece como un «género híbrido», mediatizando entre los registros de lo civil y lo político, para suplir el déficit producido por el distanciamiento entre el fundamento del orden político y la realidad del orden social (Donzelot, 2007).

En el nuevo diagrama de poder posdisciplinario, instaurado en las sociedades latinoamericanas a través del terror de las dictaduras, la *inseguridad* aparece como la forma de interpelación masiva de

los sujetos. A su vez, debe tenerse en cuenta que la *inseguridad* en las sociedades actuales es un modo efectivo de control social y de gestión de las poblaciones. Por eso, para entender las condiciones de posibilidad del surgimiento del discurso de la inseguridad es necesario retrotraerse al viraje en el modo de gobernar las poblaciones, que puede situarse históricamente en la instauración por la violencia económica e institucional del neoliberalismo como razón gubernamental.

Las dictaduras en el Cono Sur en los setenta no fueron ajenas al proceso de consolidación de las transformaciones estructurales en la región, ya que funcionaron como punta de lanza para la instauración del neoliberalismo, al llevar a cabo la reconfiguración de las relaciones sociales a través de la violencia institucional. Así, el proceso militar en la Argentina desarticuló mediante el *terror* los lazos sociales solidarios presentes en los cuerpos disciplinados de los trabajadores y otros sectores, generando las condiciones económico-sociales para una reestructuración total de la sociedad (Villarreal, 1985). El *terror* ejercido por las dictaduras sobre las poblaciones latinoamericanas posibilitó la desarticulación de determinados lazos de solidaridad, rompiendo así definitivamente con la ficción eficaz del pacto de unión basado sobre la proclama de derechos universales. El

pasaje de la gestión de la vida a la administración de la muerte asoló a los individuos dejándolos en un estado de indefensión casi total, estado de indefensión que hace referencia a una situación de desamparo primordial (Murillo, 2008). Así, esa desgarradora vivencia primordial –la del tránsito de la carne nuda a su constitución como sujeto– es resignificada en América latina en situaciones de incertidumbre, surgiendo la angustia como la incapacidad psíquica de la salida de dicha situación; en la década de los noventa, con el discurso de la inseguridad ciudadana, se hará evidente la identificación de los sujetos con esas promesas que sostienen la idea de la *completud*, encarnada en la ficción de una comunidad armónica e imaginaria. En este marco, se puede notar que la culpa, como vector central en gobierno del sí mismo en la Modernidad, cede paso al *terror*, proveniente de un afuera misterioso y extraño que retrotrae a los sujetos a una situación marcada por la angustia. Como efecto de estas transformaciones estructurales, en las sociedades post-sociales se hará manifiesta la constitución de subjetividades basadas sobre el miedo, volviéndose una cruel evidencia en los años noventa ante el terror que generan ciertas actividades, como la práctica política, escenificada como el lugar de la muerte.

### **La sociedad del riesgo**

En las sociedades disciplinarias, el poder trabaja a través y sobre los individuos y los constituye como un objeto de conocimiento en su unicidad. Las disciplinas, esos “métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de docilidad-utilidad” (Foucault, 2004: 141), garantizaban la utilidad y la docilidad en términos productivos y políticos de los cuerpos. A diferencia del poder soberano, que actuaba intermitentemente y según la separación binaria entre lo permitido y lo vedado (a través de un código), el poder disciplinario -a partir de la creación de una regla general (norma)- funcionaba de acuerdo con la normalización de las desviaciones de los individuos en su unicidad; las disciplinas como un modo de individualización de las multiplicidades. En términos generales, la sociedad de normalización plantea “ante todo un modelo, un modelo óptimo que se construye en función de determinado resultado, y la operación de normalización pasa por intentar que la gente, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo” (Foucault, 2007: 75).

Sin embargo, el agotamiento de los dispositivos disciplinarios como forma dominante de conducir los cuerpos en tiempo y espacio llevó a una transformación de la tecnología del poder, entendida

como la articulación táctica y estratégica de relaciones de saber y de poder que repercuten en la construcción de subjetividades tanto en el nivel individual como poblacional. A pesar de haber identificado en diferentes momentos de la historia moderna la emergencia de controles regulatorios, Foucault sostuvo que sólo en el transcurso del siglo XX dicho controles se habían vuelto predominantes sobre otras tecnologías de poder y, por ello, desarrolla en el curso del *Collège de France 1978-1979* el concepto de *seguridad*, dispositivo cuya característica es la de insertar determinado fenómeno dentro de una serie de acontecimientos probables (Foucault, 2007). Esta «otra distribución de las cosas y los mecanismos» se refiere a que, por un lado, las reacciones del poder frente a los fenómenos se incorporarán a un cálculo de costos y, por el otro, se fijarán una media considerada como óptima y un límite de lo tolerable. Dentro de esta nueva economía general del poder, el objetivo final será la *población*, entendida no como la multiplicidad de individualidades sino como el campo de nuevas realidades (de lo biológico a lo público) que se constituyen como elementos pertinentes sobre los cuales actuarán los mecanismos de poder (Foucault, 2007).

En esta tecnología de poder, Foucault -al analizar las epidemias de viruela en la Europa del siglo XVIII- reconoce una modali-

dad peculiar para entender el campo de aplicación y las técnicas pertinentes para la intervención del poder sobre los sujetos: para el tratamiento de la enfermedad ya no se tomará en cuenta la división entre enfermos y no enfermos sino que se tomará el “conjunto sin discontinuidad, sin ruptura, de unos y otros –la población, en suma-, y ver en esa población cuáles son los coeficientes de morbilidad o de mortalidad probables, es decir, lo que se espera normalmente en materia de afectados por la enfermedad, en materia de muerte ligada a ésta en esa población” (Foucault, 2007: 82). Apelando al uso de estadísticas, se buscará la forma de discriminar las distintas normalidades de modo tal de establecer una *distribución normal* de los casos (desagregados en edad, profesión, ciudad, región) y luego obtener una *curva normal*, curva global que reduce las normalidades más desfavorables a la curva general. Es decir que habrá un señalamiento de lo normal y lo anormal pero el establecimiento de lo “normal” estará dado por las distribuciones más favorables, intentando acercar las distribuciones menos favorables a las normales; la norma como un juego dentro de las normalidades diferenciales (Foucault, 2007).

En las sociedades post-sociales se hace presente esta modalidad de intervención sobre los sujetos, ya no en términos de multiplicidad de individualidades sino como

conjuntos poblacionales, en las cuales el “poder emergente, a través de la utilización de técnicas basadas sobre el riesgo para detectar y gestionar problemas sociales, divide la población en categorías estadísticas y comportamentales organizadas en torno al riesgo que no tienden a corresponder con las experiencias vitales de las personas” (O’Malley, 2005: 82). Las técnicas basadas sobre el riesgo son medios de control más efectivos que las disciplinas, ya que no necesitan acudir a métodos individualizantes de coerción directa de los individuos, y este cambio en las técnicas deben enmarcarse en las modulaciones socio-históricas del sistema capitalista. Sin embargo, estas transformaciones en las técnicas no significan, del mismo modo, un reemplazo de la sociedad disciplinaria por la de seguridad (o post-social) sino que deben ser entendidas como un «triángulo» (soberanía, disciplina y gestión gubernamental) en el cual predomina “una gestión cuyo blanco principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2007: 135); a su vez, estos tres movimientos constituyen una «serie sólida» a partir del siglo XVIII pero que, incluso hoy día, aparece disociada.

Como se mencionó anteriormente, la gestión del riesgo supone el trazado de una media sobre la base de las distribuciones favorables y desfavorables y el estable-

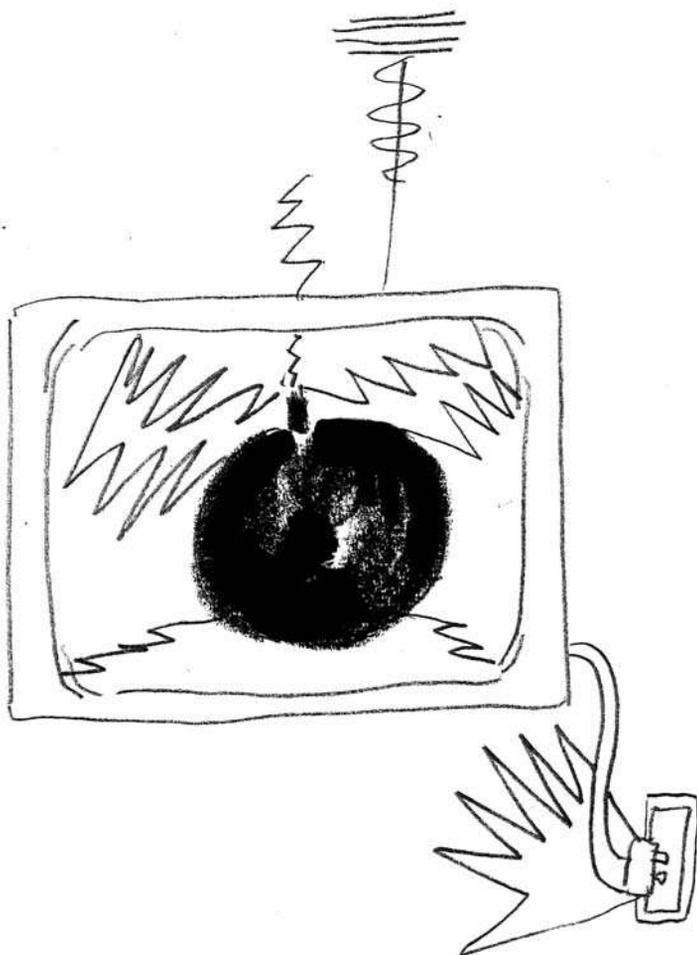
cimiento de un límite tolerable para esa media. La preocupación pasará, entonces, por el *gerenciamiento* (management) de grupos de acuerdo con su peligrosidad, siendo su meta ya no el tratamiento correctivo de individuos desviados sino el hecho de volver esos grupos tolerables de acuerdo con el establecimiento de esa media. Uno de los programas que manifiesta esta cuestión es el *Programa de comunidades vulnerables* (2004), el cual insiste en la idea de la pobreza como factor asociado con el delito y propone como modalidad de intervención la de fortalecer la participación de la comunidad en la prevención de la violencia y del delito (PNPD, 2004). De este documento se pueden problematizar dos cuestiones de suma significancia: la primera plantea la insistencia del programa en la importancia de las comunidades (a través de organizaciones no gubernamentales o grupos de vecinos) en la prevención del delito en las zonas de alta vulnerabilidad social. Aquí se hace visible el proceso de *empoderar*<sup>1</sup> a los pobres, en tanto sean capaces de interpelar al Estado desde la sociedad civil para fortalecer las instituciones, legitimando las transformaciones a través de sus reclamos; es decir que, para la posible prevención de riesgos se le otorga voz a los «sujetos y

comunidades vulnerables», pues ellos potencialmente se constituirán en “riesgo social”. La segunda cuestión reside en el reconocimiento de la incapacidad de darle una respuesta efectiva al problema de la pobreza a través de las agencias estatales, por lo que se sostiene que la desigualdad es un fenómeno inevitable. Pero, ante esta incapacidad, se proponen «focopolíticas» como ese nuevo arte de gobierno de las poblaciones, a través de políticas focalizadas y compensatorias por medio de la provisión de mínimos biológicos para satisfacer necesidades básicas (Alvarez Leguizamón, 2005). De este modo, las poblaciones sumidas en la pobreza se vuelven no sólo objeto sino sujeto de políticas públicas.

### **Espacialidad urbana, subjetividades e inseguridad**

El proceso de reestructuración llevado a cabo en los primeros años de la década de los noventa responde a un proceso más general, el de la globalización de las economías y las sociedades, dándole a las ciudades una nueva significación al integrarlas a las redes mundiales del capitalismo (Pírez, 2004). Las transformaciones estructurales mencionadas anteriormente han repercutido fuerte-

<sup>1</sup> Según el Banco Mundial, el empoderamiento es el “proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres– así como los de otros grupos excluidos, para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar” (Banco Mundial, 2002)



mente en las configuraciones de las ciudades latinoamericanas, sufriendo modificaciones la espacialidad urbana y los modos en que los sujetos perciben la trama urbana. Por tanto, en los años noventa las ciudades han cambiado su fisonomía a partir de estas transformaciones espaciales, teniendo como resultado un espacio físico y social profundamente fragmentado, segregado y desigual (Murillo, 2005a; Pérez, 2004). A diferencia de la espacialidad urbana de la Modernidad, en las ciudades latinoamericanas post-sociales el espacio público se ha vuelto *hostil*, el lugar de los espacios despacificados donde emerge la violencia cotidiana evidenciando la desestabilización del superyó, caracterizado por la amonización de las amenazas del vigilante interiorizado en los sujetos pero que un peligro exterior desconocido las aumenta (Murillo, 2005b).

El escenario urbano de las metrópolis emergentes latinoamericanas se presenta de una manera diferente y mucho más compleja que las ciudades del período anterior, en tanto se producen ciertos procesos específicamente ligados a las condiciones y requerimientos propios de la globalización y de la fase actual del capitalismo (De Mattos, 2002); de este modo, los procesos de fragmentación y segregación urbana ya no estarían dados por las diferencias entre sectores sociales o usos del suelo sino también según el grado

de incorporación funcional de los espacios urbanos al nuevo orden económico y a la nueva red global de relaciones económicas (Ciccolella, 1999). Por esa razón, para comprender el rediseño de la geografía social y los cambios operados en la región metropolitana de Buenos Aires es necesario situarse en el marco de reestructuración capitalista que transcurre en el nivel mundial y el lugar que ocupa Buenos Aires en el mercado global.

Por otra parte, son muy útiles las apreciaciones conceptuales que realiza Loïc Wacquant -siguiendo los análisis de Norbert Elias sobre el proceso de civilización- al examinar el impacto que ha tenido sobre el *ghetto* estadounidense la mutación histórica mundial reciente pero que pueden aplicarse a los cambios acaecidos en las ciudades latinoamericanas. En la Modernidad, la violencia de la vida social había sido reubicada bajo la égida del Estado, de modo tal de regularizar el intercambio social y vincular las operaciones del Estado con la conformación de los individuos. Una de las principales características del proceso civilizatorio consistía en un progresivo monopolio y la creciente centralización de la violencia física en manos de los proto-Estados, alcanzando así una «pacificación social» en donde los individuos se encuentran despojados de su violencia física y sometidos a la coerción del poder estatal. Sin embargo, a partir de la década de los

setenta, Wacquant observa un proceso estructurado en la interacción de tres niveles: primero, la *despacificación de la vida cotidiana*, entendida como la filtración de la violencia en la trama espacial urbana, modificando las rutinas diarias y creando una atmósfera de desconfianza y temor; segundo, la *desdiferenciación social*, que refiere al creciente deterioro del tejido institucional generando un encogimiento de las redes sociales presentes en décadas anteriores; tercero, la *informalización económica*, la cual ha promovido un crecimiento de una economía no regulada (Wacquant, 2007).

Frente a la “paz” que brindaba la protección estatal frente a los peligros del afuera en la Modernidad, en las sociedades post-sociales se hace presente un proceso de transformación que se enraza peculiarmente en el espacio público urbano. La desarticulación estratégica del tejido de lo «social», como producto del proceso profundo de reforma del entramado institucional del Estado instado por los postulados de los organismos internacionales de crédito, se hizo visible en algunos espacios urbanos, en los cuales mermó la intervención institucional hasta su degradación y su despacificación. Por esa razón, en ese contexto, “los lugares despacificados pierden su sentido contenedor, incluso, defensivo y se tornan hostiles, peligrosos, desagradables y con ello los lazos

sociales se desestructuran” (Murillo, 2005b: 93).

La reificación de los temores aparece en las calles y en ellas se hace presente ese «nuevo sujeto peligroso», tipificado en la figura del sujeto joven, delincuente y no blanco. A su vez, alimentada por los medios de comunicación, los sujetos reproducen una identificación causal entre la cadena pobreza-drogadicción-delincuencia que se escenifica violentamente en las calles. Estos significantes difícilmente aparecen disociados en las palabras de los sujetos y responde a una característica particular del discurso de la inseguridad, la cual refiere a la reducción del significativo a la delincuencia callejera, perpetrada por jóvenes violentos.

A su vez, la insistencia en la asociación entre delito y pobreza -no sólo por parte de los medios de comunicación sino que también se hace presente en los documentos de los organismos internacionales y en los programas de políticas públicas nacionales-, no hace más que retroalimentar y promover la criminalización de esas poblaciones, volviéndolas objeto no de políticas sociales incluyentes sino de políticas de control del delito (Ranguini, 2009). Lo mismo afirma Wacquant al referirse a la visita de William Bratton a Buenos Aires en el año 2000, que el objetivo de las políticas de «tolerancia cero» es “menos combatir el delito que librar una guerra sin cuartel contra

los pobres y los marginales del nuevo orden económico neoliberal que, por doquier, avanza bajo la enseña de la 'libertad' recobrada" (Wacquant, 2004: 17). Por su parte, el *Plan Nacional de Prevención del Delito* (vigente desde el año 2000 hasta el 2008), expresión de la política nacional de la gestión del delito, sostiene que en la década de los noventa se ha producido un aumento en la criminalidad (sobre todo de delitos callejeros), que se produce en el espacio público y tanto víctimas como victimarios pertenecen a sectores de escasos recursos concentrándose estos delitos en consecuencia en los espacios urbanos más denegados (PNPD, 2000).

Esta asociación entre pobreza y delincuencia también se encuentra presente en los documentos del Banco Mundial, que estratégicamente supo erigirse como el referente indiscutido en la teoría económica y lo social al interpelar a los gobiernos, empresas y organizaciones, resignificando conceptos tales como el de historia, Estado, pobreza o desigualdad (Murillo, 2008). A partir de la década de los setenta se observa un interés creciente por la pobreza de los países en desarrollo que alcanza su cenit en la década de los noventa al evidenciarse su incremento desmesurado en las sociedades latinoamericanas; así, el significativo *pobreza* comienza a jugar un rol de gran importancia en el entramado discursivo del

Banco Mundial, apelando al «riesgo social» que implicaba para la gobernabilidad de dichos países. Por ejemplo, según el Banco Mundial, las políticas y los programas públicos deben orientarse no sólo al crecimiento estimulado por el mercado sino que "deben proteger a la población contra la inseguridad material y personal" ya que esos grupos "marginados y excluidos del conjunto de la economía y la sociedad, constituyen tierra fértil para la violencia y la inestabilidad" (Banco Mundial, 1997: 7). De este modo se indica que la pobreza y la desigualdad es estructural siendo "especialmente resistente a una variedad de experimentos normativos" (como puede ser el proceso de sustitución de importaciones o la apertura hacia el mercado) y que por esa razón se debe gestionar ese riesgo potencial (Banco Mundial, 2003: 30).

En Buenos Aires, conviven los espacios forjados bajo una lógica disciplinaria, declinante y degradada y en vías de reestructuración socioterritorial y, por otra parte, la proliferación de espacios centrales y periféricos que responden a una lógica post-disciplinaria. Esto supone la ruptura con la idea totalizante de los espacios en la sociedades disciplinarias -idea que sostenía una forma geométrica, cuadrículada y claramente delimitada de los espacios urbanos-, a diferencia de la espacialidad posmoderna que presenta un esquema de espacios continua-

mente cambiante y en el cual los límites no pueden definirse con precisión, volviendo difícil la separación entre lo público y lo privado (Murillo, 2005b). Esta concepción de la espacialidad abierta y difusa puede rastrearse también en documentos del Banco Mundial, documentos que operan como modelos para la implementación y diseño de políticas urbanas referidas a la seguridad ciudadana. Para esta entidad, tanto la delincuencia urbana como la sensación de inseguridad están influenciadas por las características del medio ambiental en el cual los delitos suceden, proponiendo como solución la planificación del espacio urbano y sus características ambientales para reducir ciertos tipos de delitos y la sensación de temor; o sea, hay espacios urbanos con determinadas características ambientales que “no promueven la vigilancia natural por parte de la comunidad y que le indican la ausencia de control sobre lo que ocurre en ellos a los potenciales infractores de ley, y que, por ende, aumentan las probabilidades de la ocurrencia de delitos y la percepción de la inseguridad de la comunidad” (Banco Mundial, 2002b: 13). Estos «vigilantes naturales» son personas que por su actividad o presencia en determinado espacio urbano vigilan su entorno de forma inconsciente, promoviendo la capacidad de ver y ser visto como una modalidad de prevención del «delito de oportunidad», que está

sujeto a las cualidades del diseño urbano y sus características ambientales.

Para entender el viraje en el modo de ejercer la mirada del poder sobre lo espacial, es necesario hacer un breve *racconto* histórico al respecto. En el siglo XVIII, como complemento al invento benthamiano del panóptico –régimen de visibilidad totalmente organizado alrededor de una mirada dominadora y vigilante-, aparece en el imaginario de la Revolución Francesa la idea rousseauiana de una sociedad transparente, visible y legible a la vez en cada una de sus partes, en la cual no existan zonas oscuras donde el ojo del poder no tenga acceso. La mirada, entonces, se convierte en un elemento de importancia fundamental para el ejercicio del poder, en tanto debe ser una mirada que vigile, que pese en cada sujeto sobre sí, que termine siendo interiorizada hasta el punto de ejercer una vigilancia sobre y contra sí mismo (Foucault, 1980). De este modo, la noción de lo visible no puede pensarse escindida de la cuestión espacial, existiendo entre ambas una estrecha coimplicación. Estos conceptos –visibilidad y espacialidad– refieren indisolublemente al modo de ejercicio del poder, como el *locus* donde se asientan todas las relaciones de poder, siendo imposible cualquiera de éstas sin una inscripción espacial (Cavaletti, 2009). Es por eso que, a finales del siglo XVIII, se da la aparición

de nuevos problemas en el gobierno de los sujetos y la organización del espacio pasa a ser utilizada para fines económico-políticos: la noción espacial comienza a estar ligada con los problemas de población, de salud, de urbanismo (Foucault, 1980).

El poder se asienta tanto sobre los cuerpos como sobre los espacios. Esta incidencia del modo de ejercicio del poder sobre lo espacial tiene sus implicancias en el diseño urbano. En las sociedades disciplinarias puede observarse que el territorio aparece como una "figura geométrica" subdividida en otras figuras geométricas y es en este esquema simple donde puede verse el "tratamiento disciplinario de las multiplicidades en el espacio", es decir, la constitución de un espacio vacío y cerrado (Foucault, 2007: 35); la disciplina trabaja así sobre un espacio vacío, artificial, que va a construirse por entero.

En las sociedades postsociales, en cambio, se puede reconocer otro modo de ejercer la mirada. La visibilidad, ahora, se vuelve fundamental para el control social de ciertos espacios y, por consiguiente, estos espacios se deben adaptar a las exigencias de la visibilidad; en el documento *Espacios urbanos seguros*, se sugieren algunas recomendaciones de diseño urbano que faciliten la «lectura» del espacio para "identificar los aspectos ambientales y arquitectónicos que generan condiciones que facilitan actos delicti-

vos, como también aspectos ambientales y arquitectónicos que apoyan condiciones de seguridad" (Banco Mundial, 2002b: 18). Algunos ejemplos de «buenas prácticas» en el espacio urbano son los siguientes: buena iluminación, puntos de venta para vigilancia natural permanente, ventanas que favorecen la relación visual interior-exterior, zaguanes con vegetación cuidada y controlada, rejas en preferencia de muros para facilitar la visibilidad (Banco Mundial, 2002b).

Por otra parte, se promueve la organización de la comunidad como vigilante natural que debe organizarse a su interior para fomentar un control social de su entorno y contribuir a generar un uso adecuado; al mismo tiempo, es necesario reforzar la identidad con el espacio público, de modo tal que los sujetos lo sientan como propio y lo cuiden como si fuera propio pero esta apropiación del espacio público no tiene nada que ver con el de las sociedades disciplinarias, el cual estaba ideado como de uso colectivo y totalizante. La lógica cuadrangular, reticular y homogeneizante de la sociedad disciplinaria se ha desvanecido ante el avance en la privatización de los espacios públicos, los cuales se heterogeneizan al adquirir cualidades bien diferenciadas, opacando gradualmente el esquema de un espacio abstracto y universal. En este sentido, en las ciudades contemporáneas se logró la exclusión de determinados sec-

tores sociales del espacio público “a través de la creación de enclaves en los que el discurso del espacio público como lugar de encuentro social y construcción de ciudadanía se mantiene, pero se restringe sólo a ciertos segmentos de la sociedad” (Salcedo, 2002: 16). El espacio público por excelencia donde se materializa ese peligro latente lo constituyen las plazas, espacios donde los vecinos deciden poner cercos y límites horarios a su uso a fines de prohibir la entrada o permanencia en ellas de personas *no deseadas*. Esta ambigüedad de los vecinos (principalmente en los sectores medios) entre proteger y cercar el espacio público evidencia la lucha por la espacialidad pública y privada, mostrando una creciente despacificación social en la que “los ideales universalistas tradicionales de las clases medias porteñas develan el oculto racismo en el que fueron construidas” (Murillo, 2005b: 90).

Como resultado de la relocalización espacial de sectores empobrecidos se pone de manifiesto la desvalorización en términos inmobiliarios de los espacios contiguos entre poblaciones desiguales, generando en los sujetos la sensación de inseguridad y de peligro y el surgimiento del reclamo de un Estado punitivo-asistencial. Por otra parte, esta lucha por la espacialidad evidencia también la disolución de vínculos y la ruptura de lazos sociales solidarios, gene-

rando así una desconfianza creciente hacia el *otro* (Borzese y Ruiz, 2005). Las corrientes migratorias de los últimos tiempos, provenientes del interior del país y de los países limítrofes, han modificado la fisonomía de Buenos Aires y este cambio aún repercute negativamente en las representaciones de los porteños, manifestando crudamente ese velado racismo hacia los migrantes como la personificación del *peligro urbano*; los espacios heterogeneizados, entonces, dificultan la construcción de una imagen colectiva que abarque a todos. Agotada la lógica estatal, la calle altera su condición quedando destituida como el espacio público y político por excelencia: la espacialidad urbana se presenta como una “distancia desértica” que separa a los sujetos de sus objetos de consumo. Es así como la calle queda destituida como zona de encuentros aleatorios y se transforma en un sitio fundamentalmente amenazante (Lewkowicz y Cantarelli, 2002).

Uno de estos efectos de los cambios en la espacialidad urbana es el que refiere a que tanto incluidos como excluidos comparten la misma exclusión de lo público. La sociedad se vuelve una sociedad «de espejos», donde se evita al otro y se busca la convivencia con el igual, reactivando grupos étnicos, religiosos, barriales; la no tolerancia al otro diferente es un efecto de una subjeti-

vidad construida en base al miedo (Murillo, 2005b). En este sentido, la comunidad, el barrio, el grupo de iguales se vuelve el espacio físico y psíquico que brinda contención y resguardo frente a un *afuera* que se representa como peligroso. La *comunidad*, vivenciada como el retorno al seno materno, se vuelve el lugar donde el sujeto halla su completud, donde encuentra la contención que el espacio despacificado le niega. Los sujetos apelan a un conjunto de representaciones que establece los límites difusos entre un *adentro* que los contiene y resguarda de un *afuera* violento, despacificado y peligroso; la identificación de los sujetos con esa comunidad como una ficción eficaz e imaginaria es particularmente estimulada por ciertos mecanismos de interpelación ideológica de los medios de comunicación que no colocan al sujeto en una situación de amparo psíquico, sino que más bien producen el resultado opuesto.

La comunidad, entonces, se vuelve el lugar donde la amenaza del mundo indeterminado -ese *afuera* misterioso y peligroso-, queda suspendida y los sujetos pertenecientes a esa comunidad quedan inmunizados frente a esa desprotección amenazante y latente. La imposibilidad de la convivencia con la diferencia transmuta en una permanente inmunización, como una protec-

ción frente a la impredecibilidad del peligro exterior, cosificado en la pobreza y en la marginación como intrusión. Esta protección frente a ese *excedente* poblacional, esa «parte maldita», que no puede ser integrada ni procesada en las sociedades actuales y que queda condenada a la transformación en mera nuda vida, supone una lógica gradual de encierro de las comunidades sobre sí mismas. En las sociedades postsociales, la exclusión adquiere la forma de la expulsión teniendo como especificidad la inscripción como amenaza generalizada de exclusión de la lógica de consumo. Esta economía general de poder no tiene como propósito un proyecto disciplinador sobre los sujetos ni tampoco tiene como objetivo la normalización de las conductas anormales sino la expulsión de la sociedad de esos elementos disruptivos que no pueden ser incorporados. En este sentido, estas prácticas de la exclusión repercuten en la espacialidad urbana en tanto desaparecen las prácticas que hacen de la calle un espacio socialmente compartido; la exclusión tiene consecuencias en la vida colectiva pues se desvanece ese espacio que hacía de lazo entre los componentes de la lógica estatal. Sin embargo, cabe destacar que por mayor insistencia que se ponga, no existe sustituto privado alguno por el espacio público.

## Aproximaciones finales

Las transformaciones urbanas, producto de las reformas estructurales de los noventa, se instalaron en el imaginario de los sujetos en la figura de la ciudad peligrosa, donde el peligro acecha misteriosa y constantemente. Esta sensación de desamparo en los sujetos es retroalimentada por el funcionamiento peculiar de los medios de comunicación, negando la complejidad de los sucesos sociales y apelando a la sensación de indefensión primaria del ser humano. Este mecanismo dificulta el análisis de los procesos urbanos por parte de los sujetos y el impacto de esas transformaciones en las subjetividades contemporáneas; por ejemplo, a los sujetos se les vuelve difícil la articulación del análisis de los procesos urbanos con la historia reciente argentina, producto del consenso por temor instaurado en la dictadura y resignificado luego en la década del noventa. Los sujetos, así, oscilan en un *eterno presente*, incapaces de trazar puentes histórico-temporales tanto hacia el pasado como hacia el futuro.

En los diversos documentos analizados y en campañas mediáticas que refieren al significativo inseguridad ciudadana se hace particular hincapié en la “recuperación de la calle” como una estrategia subjetivante adecuada para la lógica mercantil. Ahora bien, ¿para *quiénes* se quiere recupe-

rar el espacio público? En tanto la reclusión (comunidad) como la exclusión (marginación) son operaciones de una lógica que empobrece simbólicamente al reducir los intercambios entre iguales, el vaciamiento de la calle supone el desvanecimiento del ciudadano como tipo subjetivo y del espacio público como tal. El significante “recuperar la calle” refiere, sin eufemismos, a la operación de una lógica de convivencia entre iguales, llevando a cabo la expulsión de los excluidos al cercar parques, al echar a los mendicantes o al desalojar a las personas en situación de calle; la calle, entonces, se *recupera* para una totalidad que es un *nosotros* llamado difusamente “vecinos”, totalidad endogámica que no reconoce la diferencia y que se encierra sobre sí misma.

Ya no es posible pensar las subjetividades desde una lógica estatal. Por eso, la apuesta que debe realizarse es la de pensar los modos de subjetivación a partir de la lógica mercantil en la cual han emergido las subjetividades actuales pero sin basar el modo de subjetivación en la exclusión; particularmente, al referir al espacio público, se vuelve una necesidad transformar la calle en un espacio de regulación simbólica habitable. Es decir, como se mencionó anteriormente, la tarea –tarea subjetiva propia de los sujetos– consiste en construir herramientas capaces de pensar

en su especificidad las transformaciones actuales en la subjetividad y en las estrategias de subjetivación.

## Bibliografía

- ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis (2000): "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en la Argentina" en *La Argentina de los noventa - Tomo I*, EUDEBA, Bs. As.
- ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia (2005): "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza" en ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia (coord.) *Trabajo y Producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO, Buenos Aires.
- BORZESE, Dana; GIANATELLI, Natalia; RUIZ, Roberta (2006): "Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza" en MURILLO, Susana (coord.) *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires.
- BORZESE, Dana; RUIZ, Roberta (2005): "Los rostros de una 'ausencia'. Espacios, sujetos y política a la luz de las transformaciones del Estado" en MURILLO, Susana (coord.) *Contratiempos. Espacios, tiempos y proyectos en Buenos Aires de hoy*, IMFC, Buenos Aires.
- CAVALETTI, Andrea (2009): *Mitología de seguridad. La ciudad biopolítica*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires.
- CERBINO, Mauro (editor) (2005): *La violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*, FLACSO, Quito, Ecuador.
- CICCOLELLA, Pablo (1999): "Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?". Ponencia presentada en el *V seminario internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores*, Toluca, México.
- DE MATTOS, Carlos A. (2002): "Redes, Nodos y Ciudades: Transformaciones de la Metrópolis Latinoamericana" Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- DONZELOT, Jacques (2007): *La invención de lo social*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan (1995): "La nueva penología: notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones" en *Delito y Sociedad N° 6/7*, UNL, Santa Fe.
- FITOUSSI, Jean Paul y ROSANVALLON, Pierre (1997): *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires.

- FOUCAULT, Michel (1980): "El ojo del poder" en Bentham, Jeremías: *El Panóptico*, Ed. La Piqueta, Barcelona, 1980.
- FOUCAULT, Michel (2004): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- FOUCAULT, Michel (2007): *Seguridad, territorio, población*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- LEWKOWICZ, Ignacio y CANTARELLI, Mariana (2002): *Del fragmento a la situación*, Altamira, Buenos Aires.
- MURILLO, Susana (2004): "El Nuevo Pacto Social, la criminalización de los movimientos sociales y la 'ideología de la inseguridad'" en *OSAL N° 14*, CLACSO, Buenos Aires.
- MURILLO, Susana (2005a): "El espacio-tiempo. Mutaciones histórico-sociales y transformaciones subjetivas" en MURILLO, Susana (coord.) *Contra tiempos. Espacios, tiempos y proyectos en Buenos Aires de hoy*, IMFC, Buenos Aires.
- MURILLO, Susana (2005b): "Tiempos y espacios. ¿Remodificación de las subjetividades o deshilachamiento de los sujetos en Buenos Aires?" en MURILLO, Susana (coord.) *Contra tiempos. Espacios, tiempos y proyectos en Buenos Aires de hoy*, IMFC, Buenos Aires.
- MURILLO, Susana (2006): "Del par normal-patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social" en MURILLO, Susana (comp.) *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ediciones del CCC, Buenos Aires.
- MURILLO, Susana (2008): *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*, CLACSO, Buenos Aires.
- O'MALLEY, Pat (2005): "Riesgo, poder y prevención del delito" en *Delito y sociedad N° 20*, UNL, Santa Fe.
- PIREZ, Pedro (2004): "La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación" en *Realidad Económica N° 208*, Buenos Aires.
- RANGUGNI, Victoria (2009): "Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la Argentina neoliberal" en *Delito y sociedad N° 27*, UNL, Santa Fe.
- SALCEDO, Rodrigo (2002): "El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno" en *EURE N° 84*, Santiago de Chile.
- THWAITES REY, Mabel (1999): "Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los noventa" en *Realidad Económica*, N° 160/161, Buenos Aires.
- VILLARREAL, Juan (1985): "Los hilos sociales del poder" en JOZAMI, Eduardo, PAZ, Pedro y VILLARREAL, Juan: *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, Siglo XXI, Buenos Aires.

WACQUANT, Loïc (2004): *Las cárceles de la miseria*, Manantial, Buenos Aires.

WACQUANT, Loïc (2007): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires.

### **Fuentes documentales**

BANCO MUNDIAL (1997): *El Estado en un mundo en transformación*, Washington.

BANCO MUNDIAL (2002a): *Instituciones para los mercados*, Washington.

BANCO MUNDIAL (2002b): *Espacios urbanos seguros*, Washington.

BANCO MUNDIAL (2003): *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Washington.

PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO (PNPD) (2000), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires.

PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO (PNPD) (2004): *Programa de comunidades vulnerables*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires.



# En resumidas décadas

1.10.1970/1.10.2010

Realidad Económica, principal herramienta de difusión y debate del IADE, cumple 40 años de aparición ininterrumpida. A través de sus páginas y también de actividades públicas diversas, en los próximos meses conmemorará junto con sus imprescindibles lectores esta grata noticia. Alienta esta conmemoración la voluntad de renovar el compromiso asumido por los integrantes del IADE allá por octubre de 1970 en la construcción de una realidad económica y social más justa para nuestro país y región, tarea en cuya búsqueda colectiva hasta hoy ha generado lazos con innumerables intelectuales, militantes políticos, académicos y organizaciones de diverso tipo.

La acostumbrada sección “Resumidas cuentas”, de frecuente consulta entre los lectores de Realidad Económica por su análisis de los hechos más destacados cada 45 días, no será la excepción. Durante los números 254 y 255 de Realidad Económica, fue rebautizada “En resumidas décadas” y estará dedicada a un análisis de los últimos cuarenta años de historia argentina desde la perspectiva que aporta una selección de artículos publicados en Realidad Económica a partir de la edición de su primer ejemplar, considerados representativos de la perspectiva económica, política y social del IADE durante este significativo segmento de la historia nacional y mundial.

Se pondrán a disposición de los lectores dos importantes innovaciones. La primera de ellas, en lugar de su acostumbrada inclusión en el ejemplar impreso de Realidad Económica, ambas entregas especiales de “En resumidas décadas” - que en conjunto abarcarán el período 1970-2010- estarán disponibles en el portal de Internet del IADE, cuya dirección electrónica es [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar). La segunda innovación consiste en que los mencionados textos incorporarán las referencias e hipervínculos directos a los textos de archivo de la colección de Realidad Económica que constituirán la base bibliográfica de la sección, permitiendo a los lectores su descarga y lectura completa o parcial.

En el N° 254 de Realidad Económica, “En resumidas décadas” incluyó un análisis del período 1970-1990. Los dos decenios restantes están disponibles con esta edición.

**40 años de Realidad Económica argentina**

***“En resumidas décadas”***

1970-2010

Disponible en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

# Galera de corrección

**CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL  
DESARROLLO ARGENTINO**

**La anatomía del nuevo patrón  
de crecimiento y la encrucijada  
actual. La economía argentina  
en el período 2002-2010**

Buenos Aires, CENDA/Cara o  
Ceca, 2010

El Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) acaba de publicar un libro esclarecedor para quienes quieren adentrarse en el estudio de la economía argentina: ***La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010***. El CENDA es un ámbito que nuclea a un conjunto de científicos sociales jóvenes y muy prolíficos en su producción académica y que desde varios años vienen analizando la economía de nuestro país desde una perspectiva crítica que abreva en el campo de la economía política. En esta obra el lector podrá encontrar una radiografía porme-

norizada del régimen económico bajo la denominada posconvertibilidad a partir de la utilización de un enfoque metodológico riguroso que aborda la trayectoria económica de los últimos años sobre la base de identificar las continuidades y las rupturas que se pueden establecer con el “modelo de los noventa”. El libro consta de siete capítulos.

En el primero, que sirve de marco de referencia de los restantes, se estudia la evolución de las principales variables macroeconómicas. A partir del punto de inflexión que supuso la “solución devaluatoria” de la crisis de 2001 y la paulatina conformación de un escenario externo sumamente favorable para los países exportadores de *commodities*, los autores resaltan la emergencia de un nuevo patrón económico asociado con transformaciones relevantes en algunos de los rasgos característicos del desempeño de la economía doméstica: “la aceleración del ritmo de crecimiento, la sustancial reducción de la tasa de desocupación, el sistemático

superávit fiscal y comercial, la tasa de interés negativa en términos reales, la reducción del peso de la deuda externa y la acumulación de reservas” (pág. 33).

Sin embargo, estos elementos positivos y, en muchos sentidos, auspiciosos luego del sendero transitado en el decenio de 1990 (con sus antecedentes desde 1976), no le impiden a los investigadores del CENDA reconocer la existencia de numerosos nudos problemáticos “nuevos” o “viejos” no resueltos y, en muchos casos, fortalecidos por la política económica en curso, entre los que sobresalen los siguientes: la ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización productivo-industrial y de inserción del país en la división internacional del trabajo, la tendencia recurrente a la fuga de capitales locales al exterior con su correlato sobre el sector externo y el comportamiento de la inversión, el elevado nivel de empleo precario e informal, la vigencia de salarios muy reducidos en términos internacionales e históricos (correlato de las modalidades del patrón de especialización comercial) y el carácter inflacionario del nuevo planteo económico. Sobre esto último, en el libro se esbozan algunos de los factores que concurren a explicar la problemática de la inflación: la captación diferencial de excedentes mediante la fijación oligopólica de precios por parte de las empresas líderes, las alzas de precios relacionadas con

aumentos en el tipo de cambio y, fundamental para los autores, la “inflación importada” que se deriva del *boom* de precios de los *commodities* (que componen el núcleo de la oferta exportadora del país y tienen un peso relevante en la canasta de consumo).

A raíz de estos desequilibrios, que comenzaron a expresarse con anterioridad a la irrupción de la crisis internacional y que expresan algunas de las limitaciones de un esquema en el que el “dólar alto” se ha constituido en el núcleo ordenador prácticamente excluyente de la “política de desarrollo”, la dinámica económica quedó frente a una “verdadera encrucijada... donde no todos los actores muestran su juego. Por lo que puede verse, algunos representantes del agro y la ortodoxia claman casi abiertamente por la vuelta a la década de 1990, al tiempo que junto con el capital más concentrado piden un control más estricto de los aumentos salariales, la reducción del gasto público y la restricción de la emisión monetaria. Todos ellos se solidarizan en el reclamo de una menor intervención del Estado. Los sectores que producen para el mercado interno y ven amenazada su subsistencia, por su parte, parecen carecer de fuerza suficiente como para hacerse escuchar, mientras que los trabajadores se ven acorralados entre un proyecto que los conduce a la miseria que caracterizó el régimen de la Convertibilidad y otro

que ya no parece asegurar una mejora sustancial y sistemática de sus condiciones de vida. Cruzados por estas fuerzas e intereses contradictorios, el escenario político se convirtió en un tembladeral” (págs. 77, 78 y 79).

En el marco de este diagnóstico, y parándose en una vereda contraria a aquellos sectores que proponen “volver a los noventa”, pero también a la de aquellos que realizan una defensa a ultranza, por lo general acrítica y complaciente del actual régimen económico, en los capítulos sucesivos los autores se abocan a analizar, siempre en clave de continuidades y rupturas con los años de la convertibilidad, el desenvolvimiento de un conjunto relevante de variables económicas y, sobre esa base, plantean para la discusión una serie de propuestas que, a su juicio, permitirían avanzar en la resolución de las problemáticas identificadas y colocar al país en un sendero de desarrollo inclusivo en lo económico y lo social.

Así, en el segundo capítulo se aborda el estudio de las finanzas públicas en la posconvertibilidad y se esbozan algunos de los principales elementos explicativos de uno de los mayores logros de la gestión económica y uno de los puntos de quiebre más trascendentes con la fase anterior: el superávit fiscal (que comenzó a erosionarse a fines de la década pasada). Primero, la caída en el poder adquisitivo de los salarios

del sector público y las jubilaciones como resultado de los impactos inflacionarios de la devaluación de la moneda en 2002, lo que constituye un “dato no menor, ya que muestra que la contracara de la renovada salud del sector público argentino fue una formidable transferencia de ingresos que golpeó fundamentalmente a los sectores asalariados y a los trabajadores retirados, precisamente quienes más venían sufriendo las consecuencias de la crisis económica” (págs. 90 y 91). Segundo, la sostenida recuperación de los ingresos estatales al calor del fuerte crecimiento económico experimentado y la implementación de impuestos “nuevos”, como las retenciones a las exportaciones. Tercero, la menor incidencia de los pagos de los servicios de la deuda externa como consecuencia del proceso de desendeudamiento que se llevó adelante y que tuvo entre sus hitos a la renegociación con fuertes quitas de la deuda en *default* y la cancelación anticipada de pasivos con el Fondo Monetario Internacional. Cuarto, la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones.

Los planteos de los investigadores del CENDA son indicativos de que el pensamiento crítico no rechaza la holgura fiscal, tal como se suele suponer. Frente a las posturas tradicionales de la ortodoxia acerca de que el superávit fiscal debe asociarse con la retracción del gasto público, sobre todo el referido a servicios socia-

les, se argumenta la necesidad de que dicho cuadro se logre merced a una redistribución progresiva del ingreso. De allí que “quede aún como desafío la construcción de un sistema tributario más progresivo que favorezca una mejor distribución del ingreso en la sociedad argentina... Para lograr esta transformación debe reducirse el peso de la tributación a los consumos en la recaudación del Estado y recobrar protagonismo la imposición directa, especialmente los impuestos a las Ganancias y a los Bienes Personales. En particular, debería impulsarse la incorporación de la renta financiera a la base del Impuesto a las Ganancias, ya que en estos momentos se encuentra exenta. En segundo lugar, debe consolidarse un patrón de gasto que permita mejorar sustancialmente la cobertura, el nivel y la calidad de los servicios públicos provistos por el Estado. Finalmente, es necesario eliminar definitivamente el sesgo procíclico que históricamente ha tenido la política fiscal en la Argentina, fenómeno que agravó los procesos recesivos y profundizó las consecuencias de las sucesivas crisis económicas que soportó el país. En este sentido, el mantenimiento del ritmo de crecimiento del gasto durante la fase de menor expansión económica a partir de 2008 cumplió un rol importante como sostén de la demanda agregada, pese a que implicó la erosión del superávit fiscal. El desafío de la política fiscal

es encontrar un esquema que asegure la sustentabilidad del patrón de gasto público y convierta a la política presupuestaria definitivamente en un instrumento al servicio de desarrollo económico del país” (págs. 118 y 119).

En el tercer capítulo de ***La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*** se presenta un análisis metódico de la trayectoria de los diferentes componentes de la balanza de pagos. Desde esta perspectiva se destacan algunas continuidades y rupturas con el período de la convertibilidad en un escenario caracterizado por un mercado mundial atravesando una fase fuertemente expansiva (sólo morigerada a partir de la crisis internacional desatada a fines de 2008).

Por el lado de la cuenta corriente, las evidencias presentadas permiten concluir que en la posconvertibilidad se registró un importante superávit que contrasta con la situación deficitaria de los años noventa. Al respecto, los autores resaltan dos cuestiones. La primera se vincula con la existencia de un holgado y sistemático saldo comercial positivo (gran ruptura con la fase previa) que, no obstante, como claro elemento de continuidad, se asienta sobre un perfil exportador muy volcado a la explotación y el procesamiento de recursos básicos, así como sobre una estructura industrial caracterizada por un alto grado de desarticulación y desintegración tanto

por los legados críticos del período 1976-2001 como por la ausencia de políticas industriales activas y coordinadas en los años recientes, más allá del “dólar alto”. La segunda se relaciona con el hecho de que el rubro “rentas de la inversión” se mantuvo deficitario en el marco de los efectos contrapuestos resultantes de la política de desendeudamiento llevada adelante por el gobierno de Kirchner y el de su sucesora, que implicó una reducción en la carga de los servicios de la deuda, y de la importante salida de divisas que, por diversos canales, se deriva del elevadísimo grado de extranjerización de la estructura empresarial.

Por el lado de la cuenta capital y financiera, se distingue la menor gravitación del endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento, la persistencia de la fuga de capitales y de la entrada de recursos por la vía de la inversión extranjera directa. De allí la intensificación en los años recientes del proceso de extranjerización, claro que con una intensidad menor que durante el decenio de 1990, cuando fue sumamente vigoroso de la mano de la centralización del capital asociada a las privatizaciones y los numerosos “cambios de manos” que se registraron y que involucraron a muchas de las principales empresas nacionales en una gran cantidad de rubros de la actividad económica.

Asimismo, en su análisis, los investigadores del CENDA marcan un cambio de significación en la participación de los sectores público y privado en el financiamiento externo de la economía argentina: “si durante la Convertibilidad la regla era que un sector público superavitario (que se sostenía sobre la base de la toma indiscriminada de deuda) financiaba el recurrente déficit del sector privado, en la posconvertibilidad el funcionamiento típico durante los años de crecimiento resultó exactamente opuesto: un sector público estructuralmente deficitario (a causa del pago de capital e intereses de la deuda) se financió con el superávit privado obtenido a partir de extraordinarios excedentes comerciales” (pág. 162).

Finalmente concluyen su indagación con una hipótesis sumamente relevante que plantea enormes desafíos en materia de política económica, al señalar que no queda claro que “se haya superado la restricción externa. Más allá de que nunca se hizo presente el mecanismo de *stop and go* relacionado con la aceleración de las importaciones en el marco de un proceso de crecimiento rápido... ello no significa que la robustez del desempeño comercial argentino impida que –bajo determinado contexto internacional– el país no vuelva a experimentar situaciones de zozobra en el resultado de su Balance de Pagos. Es más, si no hubiera tenido lugar un fuerte

ajuste recesivo durante 2009, con brutales caídas de las importaciones que permitieron sostener el superávit comercial, la masiva fuga de divisas que tuvo lugar desde 2007 y hasta finales de 2009 hubiera llevado a la economía argentina a enfrentarse nuevamente con la temida restricción externa. Por lo tanto, lejos de superada, la restricción externa ha sido desplazada y posteriormente administrada, aunque se mantiene siempre latente” (págs. 166 y 167).

A partir de esta caracterización, los autores proponen algunas medidas que, naturalmente, deberían formar parte de un plan de desarrollo nacional: el diseño de una política industrial que apunte a redefinir el perfil de especialización y las formas de inserción del país en el mercado mundial, al tiempo que promueva esquemas virtuosos de sustitución de importaciones en ciertos segmentos críticos por su aporte a la integración del tejido productivo (por ejemplo, en diversos ámbitos vinculados con la fabricación de bienes de capital); el establecimiento de mecanismos regulatorios efectivos sobre la operatoria del capital extranjero que se desenvuelve en el país y de una política de control de capitales (con especial atención a los flujos de corto plazo); y, siempre que resulte posible sin afectar negativamente la situación fiscal y externa, la profundización del proceso de desendeudamiento con vistas a reducir el *stock* de

deuda y no a dar inicio a un nuevo ciclo de endeudamiento externo como en los años noventa o bajo la última dictadura militar.

En el cuarto capítulo del libro se identifican las principales transformaciones que el nuevo patrón económico ha tenido sobre el desenvolvimiento del mercado de trabajo. Se trata de una perspectiva analítica que arroja importantes elementos de ruptura *vis-à-vis* el período de vigencia de la convertibilidad. En efecto, durante la década pasada, sobre todo hasta mediados del decenio, el crecimiento de la economía local motorizado, en buena medida, por las actividades productivas tuvo repercusiones favorables sobre el mercado laboral, lo que se manifestó, entre otras cosas, en una considerable expansión de la ocupación y la consiguiente e importante reducción de la desocupación ante los elevadísimos guarismos característicos del “modelo de los noventa”. Todo ello configuró una mejor situación objetiva para que los trabajadores discutieran salarios (en especial los asalariados registrados), lo que, al articularse con la puesta en práctica de distintas medidas gubernamentales en materia salarial, viabilizaron una recuperación de las remuneraciones luego de la drástica caída verificada a raíz de la megadevaluación que marcó el fin de la convertibilidad.

Los autores muestran cómo esta dinámica ocupacional y salarial empezó a resquebrajarse antes

del cimbronazo que significó la crisis internacional, con un desempeño heterogéneo entre sectores de actividad y categorías ocupacionales. Ello puso de manifiesto algunos de los límites del régimen económico iniciado en 2002, sobre todo aquellos que se derivan de las dificultades ostensibles para sostener un comportamiento expansivo de la ocupación y los salarios (y, por ende, también de la distribución del ingreso) en un planteo económico que, en lo productivo y en lo atinente a la inserción internacional, se estructura alrededor del aprovechamiento de las ventajas comparativas del país.

De allí una de las principales conclusiones del capítulo: “La discusión en torno al nivel del tipo de cambio pone en pugna dos objetivos que deberían ser complementarios. El sostenimiento de una moneda competitiva favorece el crecimiento del empleo pero, si no se controla la inflación por otros medios, puede suponer un deterioro del salario real. Por el contrario, la tendencia a la apreciación cambiaria, aunque permite mantener los salarios, resulta perjudicial para el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo a mediano plazo. En consecuencia, se requiere la aplicación de una política integral de desarrollo que permita asegurar, por un lado, la competitividad de los sectores productivos y que garantice, por el otro, una mejora sustantiva y sustentable en las

condiciones de vida de los trabajadores. Para ello es prioritario utilizar todas las herramientas de política económica disponibles para avanzar en la configuración de una estructura económica con una alta capacidad de generación de empleo, que promueva una mayor calidad de los puestos de trabajo y que asegure salarios reales crecientes. En este sentido, consolidar un sector industrial moderno y dinámico constituye un objetivo central de cualquier plan de desarrollo que aspire a mejorar sustancialmente las perspectivas futuras de la sociedad argentina” (págs. 211 y 212).

El quinto capítulo busca identificar los rasgos distintivos del sistema previsional argentino en la posconvertibilidad. Del análisis realizado surgen algunos puntos de quiebre importantes con la situación previa que se manifiestan, por ejemplo, en el incremento en el número de aportantes y de beneficiarios de la seguridad social, la recomposición experimentada por los haberes mínimos, la sanción de la ley de movilidad jubilatoria y la reestatización del sistema previsional que se llevó a cabo a fines de 2008. Junto con otros instrumentos de indudable impacto redistributivo, como la asignación universal por hijo, la última de las medidas aludidas constituye un hito trascendente en tanto trastrocó ciertos elementos críticos de la dinámica macroeconómica, por sus implicancias sobre las cuentas públi-

cas y el endeudamiento estatal, al tiempo que permitió avanzar en parte contra los intereses y la capacidad de veto de ciertos factores de poder económico, como el sector financiero y varios grupos económicos que, a instancias de diversos mecanismos, resultaron ampliamente favorecidos por el régimen de capitalización que estuvo vigente desde 1994.

Frente a estas *luces*, en este tramo de ***La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*** también se plantean ciertas *sombras* que marcan algunos de los límites del actual sistema previsional que, como tales, deberían ser atendidos por la política pública en el marco de un “proyecto de desarrollo tiendiente a generar, en el mediano y largo plazo, mejoras sustanciales en las condiciones materiales de vida del conjunto de los trabajadores” (pág. 250). Tal es el caso del reducido nivel de las alícuotas de las contribuciones patronales y la persistencia de variadas modalidades precarias e informales de contratación de la mano de obra.

En el sexto capítulo los integrantes del CENDA analizan la evolución de uno de los sectores más castigados por la reestructuración económica regresiva y la desindustrialización acaecidas entre 1976 y 2001 y más favorecidos en la posconvertibilidad: la industria manufacturera. Las evidencias que allí se presentan permiten

cuantificar la importante expansión fabril que se verificó, fundamentalmente como resultado de la vigencia de un tipo de cambio “competitivo” (en ausencia de políticas industriales activas) y de bajas tasas de interés en términos reales (en muchos años negativas) que, al articularse con la drástica caída salarial verificada en el bienio 2002-2003 y las medidas oficiales tendientes a contener los precios de algunos servicios, sentaron las bases para la conformación de una nueva estructura de precios y rentabilidades relativas que tendió a favorecer a los sectores productivos e industriales. Ello, a diferencia de la década de los noventa, cuando estos ámbitos habían quedado rezagados frente a, principalmente, los servicios públicos privatizados y las actividades financieras.

Sin embargo, las tendencias a la reindustrialización resultantes de estos fenómenos y las rupturas con la fase previa no limita el análisis crítico de los autores. Es por ello que en esta parte del libro se señalan algunas de las *sombras* que se desprenden de una dinámica manufacturera que tuvo al “dólar alto” como el pilar esencial del “fomento a la industria”.

En primer lugar, se trató de un proceso de reindustrialización acotado en tanto a mediados de la década, específicamente a partir de 2005, las manufacturas vuelven a perder participación en el PIB.

En segundo lugar, si bien tuvo lugar un crecimiento que se difundió a las distintas ramas que conforman el sector, es importante reparar en el hecho de que se consolidó el perfil productivo heredado de los años de hegemonía neoliberal, es decir, no hubo cambio estructural: más de las dos terceras partes de la producción fabril proviene de las industrias alimenticia, química, siderúrgica y de derivados del petróleo, así como de la armaduría automotriz. En la generalidad de los casos, se trata de rubros capital-intensivos, con débiles eslabonamientos internos, muy volcados al exterior (pese a lo cual muchos de ellos son altamente deficitarios), para los que los salarios pesan más como un costo empresario que como un factor de demanda, y caracterizados por mercados altamente concentrados (en su mayoría por parte de capitales transnacionales). Este aspecto estructural plantea numerosos interrogantes en cuanto a que la industria *realmente existente* pueda oficiar de nodo dinámico de un “modelo de acumulación con inclusión social”, tal como sostiene el discurso oficial.

En tercer lugar, en cuanto a la inserción de la industria en el comercio internacional, el análisis lleva a concluir que se afianzó un

perfil exportador con eje en las ventajas comparativas y con un altísimo grado de concentración económica. También, que ante las dificultades que experimentó la sustitución de importaciones por la falta de políticas industriales activas y articuladas, no se logró atenuar los procesos de desintegración del tejido manufacturero y de dependencia tecnológica o, en otras palabras, el carácter *trunco* de la estructura fabril.

En cuarto lugar, los autores destacan que el crecimiento sectorial se tradujo en un importante dinamismo en materia de creación de puestos de trabajo, dato sin dudas auspicioso si se considera la evolución opuesta que se verificó entre 1976 y 2001. Pero no debe soslayarse que, fundamentalmente por la brusca contracción de los salarios obreros de los años 2002 y 2003, se manifestó una nueva traslación de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas del sector. Como resultado de las alteraciones en la estructura de precios y rentabilidades relativas asociados con la “salida devaluatoria” de la convertibilidad, estos incrementos en el margen bruto de rentabilidad se tradujeron en ganancias netas muy elevadas, principalmente para las grandes empresas que se desenvuelven en el ámbito manufacturero<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En distintas partes del libro se resalta el ciclo inversor que se verificó a raíz del crecimiento económico e industrial. En nuestra opinión, hay tres aspectos que deberían ser considerados, de los que se desprenden algunos elementos de juicio para matizar tal apreciación: a) el proceso de reindustrialización experimentado hasta 2005 se vinculó, en buena medida, con la utilización de las capacidades productivas instaladas que se encontraban ociosas en el marco de la aguda cri-

Un aspecto no abordado en este capítulo, pero para nada ajeno a las reflexiones y las preocupaciones de muchos de los investigadores del CENDA, se relaciona con los rasgos sobresalientes de la dinámica empresarial en los años recientes. Al respecto, por señalar ciertos puntos de continuidad con la fase previa, vale apuntar tres cuestiones. Por una parte, se profundizó el proceso de concentración económica, a tal punto que a fines de la década pasada las cien firmas más grandes del sector manufacturero conformaron alrededor del 45% del valor bruto de producción, frente a una participación en el orden del 35% en las postrimerías de la convertibilidad. Por otra parte, se afianzaron aún más las tendencias a la extranjerización, con un rol destacado de grandes capitales brasileños (el correlato de esta situación es la indudable pérdida de "decisión nacional" en lo que hace a la definición de ciertas temáticas relevantes para el devenir económico, político y social del país). Finalmente, si bien en los últimos años la "problemática pyme" cobró cierta relevancia, es insoslayable reparar en que las diver-

sas instancias de gobierno con incumbencia en el segmento de las pymes han operado con escaso presupuesto, una baja articulación entre sí y con las medidas instrumentadas en el nivel macroeconómico, y una importante falta de continuidad. A ello se le añadieron los déficits y los sesgos en materia de regulación estatal en lo que atañe a la "defensa de la competencia", la legislación antimonopólica y el anti-dumping, así como la ausencia de estructuras de financiamiento de largo plazo<sup>2</sup>.

Frente a este cuadro global, positivo en muchos sentidos, pero crítico y complejo en otros, los autores de *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual* concluyen que "de no mediar medidas alternativas al tipo de cambio que logren mejorar la competitividad del tejido industrial, seguramente se asistirá a un crecimiento mucho más modesto de la producción manufacturera en los próximos años, al tiempo que los sectores orientados al procesamiento de recursos naturales retomarán el liderazgo del proceso de crecimiento en el país" (pág. 284).

---

sis terminal de la convertibilidad; b) la formación de capital en el ámbito fabril no parece haber tenido la intensidad "esperada" ante la notable recomposición de la tasa de ganancia (en particular entre 2004 y 2007, cuando la rentabilidad sobre ventas de los oligopolios líderes osciló entre el 14% y el 19%); y c) una parte de la formación de capital se vinculó con las subvenciones derivadas del régimen de "promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura" (ley 25.924 y normas complementarias), que derivó en una importante transferencia de ingresos a un puñado de grandes empresas y grupos económicos nacionales y extranjeros con posiciones oligopólicas en ramas predominantes del sector industrial.

<sup>2</sup> Un tratamiento de estas cuestiones se puede encontrar en Azpiazu, D. y Schorr, M.: *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2010.

ECONOMIA POLITICA

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino

# LA ANATOMÍA DEL NUEVO PATRÓN DE CRECIMIENTO Y LA ENCRUCIJADA ACTUAL

La economía argentina  
en el período 2002 - 2010



El séptimo y último capítulo pasa revista al comportamiento de uno de los grandes ganadores del nuevo patrón de crecimiento: el sector agropecuario pampeano. En este caso, la conjunción del “dólar alto” y mercados externos en fuerte expansión conllevaron un incremento de la producción, la superficie implantada y las exportaciones (con un rol protagónico de la soja y ciertos derivados), así como una suba de significación de la renta agraria y el valor patrimonial de las tierras.

El aumento en la rentabilidad sectorial constituye el marco estructural sobre el que se desató durante 2008 una intensa pugna entre el gobierno y las principales entidades representativas de “el campo” por la distribución del excedente agropecuario (resolución N° 125, por la que se buscó fijar un esquema de retenciones móviles). Del análisis de los autores surge que fue recién en ese momento cuando la sociedad se hizo eco de los impactos *evidentes* del llamado “proceso de sojización”, por ejemplo en materia medio-ambiental o económica (expansión de la frontera agrícola con desplazamiento de la ganadería y de cultivos tradicionales con un peso gravitante en la canasta consumo, concentración y centralización del capital, etc.). Se trata de un proceso que data de mediados del decenio de 1970 y que se afianzó sobremanera en la posconvertibilidad en un contexto signado, como en tantas otras áreas,

por la falta de una política de desarrollo sectorial.

En sus palabras: “el proceso de sojización, que generó un desplazamiento de otros usos del suelo en virtud de su mayor rentabilidad relativa, ha incidido en el desempeño de estas actividades. No obstante, el avance de esta oleaginosa no constituye un fenómeno novedoso de la posconvertibilidad. Por lo contrario, el creciente protagonismo de la soja comenzó a observarse en la década de 1970 y su ritmo de expansión se aceleró notablemente a partir de la segunda mitad de la década de 1990. El fuerte crecimiento de la superficie destinada al cultivo de soja llevó a que la oleaginosa representara una proporción cada vez mayor del producto sectorial. Sin embargo, el proceso de sojización no fue considerado como un problema relevante hasta que estallaron los recientes conflictos en el sector, en cuyo marco salieron a la luz las tendencias respecto de la evolución y el destino de la oferta de algunas producciones tradicionales. La progresiva desregulación del sector desde comienzos de la década de 1990 en nada contribuyó a morigerar las diferencias entre las distintas producciones, principalmente aquellas relativas a la rentabilidad. Aun cuando a lo largo de la etapa actual se han aplicado diversas medidas de política puntuales dirigidas al sector agropecuario, esta situación no se ha visto modificada en lo sustancial.

Por el contrario, el desenvolvimiento del agro durante los últimos años puso de manifiesto la consolidación de estas tendencias” (pág. 315).

En definitiva, ***La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*** es un libro que merece celebrarse, dado que a través de un abordaje serio y riguroso, fruto de una reflexión colectiva, permite dar cuenta de las características distintivas del funcionamiento de la economía argentina, marcando con claridad y problematizando las *luces* y las *sombras* del régimen económico que se ha ido configurando tras el colapso de la convertibilidad. Ello, frente a la lamentable pobreza del debate actual, en el que prevalecen dos líneas: una que destaca casi exclusivamente las *luces* (sin mayores consideraciones acerca de los problemas y las limitaciones existentes, en muchos casos asociadas a la profundización en los años recientes de ciertos legados críticos de la etapa 1976-2001), y otra que se focaliza en las *sombras* sin reparar en los aspectos positivos de la nueva dinámica socio-económica. A partir de un enfoque que logra diferenciarse de ambas posiciones, los miembros del CENDA concluyen en la imperiosa necesidad de avanzar en la definición de un proyecto de desarrollo nacional que, con eje en *otro* sector industrial y *otra* inserción del país en la división internacional del trabajo, viable y permita consolidar mejo-

ras sustantivas en las condiciones de vida de los sectores populares, para lo cual hay dos condiciones necesarias: la planificación estatal y la lucha política.

“Lo que alcanzó su límite y se agotó no es la vía industrializadora, sino la continuidad del acelerado crecimiento industrial erigido sobre escasas y genéricas medidas de carácter macroeconómico. De lo que se trata ahora es de impulsar un cambio de raíz en la estructura productiva del país, torciendo la tendencia hacia una especialización agroexportadora basada sobre las llamadas ventajas comparativas... Una vez que se establece abiertamente el objetivo de impulsar un proceso de industrialización, queda claro que un programa económico basado casi exclusivamente sobre la política cambiaria y las retenciones, si bien sirvió a esos fines durante los cinco años posteriores a la crisis [de 2001-2002], resulta ahora a todas luces insuficiente... Para asegurar un renovado y más decisivo impulso a la industrialización se necesita, ahora sí de forma excluyente, un verdadero plan de desarrollo, preciso y articulado, que priorice determinadas ramas industriales sobre otras, que fomente las actividades agropecuarias para asegurar excedentes, y que proteja consistente y deliberadamente el empleo y el salario. En esta etapa, con la macroeconomía no alcanza, ni tampoco con la estabilidad de determinadas variables. En el

marco de la planificación estratégica, las diversas combinaciones de instrumentos de política no son más que medios para alcanzar las metas propuestas. No se trata, por caso, de establecer un nivel 'óptimo' para el tipo de cambio, sino de examinar sus efectos sector por sector y apuntalarlo con un paquete diferenciado de gravámenes, subsidios y controles. Es necesario, por consiguiente, redoblar la intervención del Estado, recuperar su capacidad de planificación y control, lo que seguramente encontrará una férrea resistencia ideológica y de los

intereses que encuentran lucrativa la política del libre mercado. El éxito de la planificación, sin embargo, no es sólo ni principalmente un problema técnico sino que, como se ha puesto de manifiesto a las claras en la disputa abierta por la apropiación de la riqueza (en particular en la reciente disputa por el nivel de las retenciones), es un resultado de la correlación de fuerzas entre las distintas clases sociales y sus fracciones" (págs. 79, 80 y 81).

**Martín Schorr**

CONICET/FLACSO

---

---

**NORMAN LONG**

**Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**

San Luis Potosí, El Colegio de San Luis/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2007

---

---

En el marco del 2º Congreso Internacional de Desarrollo Local (Universidad de la Matanza, el 14 de junio de 2010), me hice cargo de la presentación del libro de Norman Long (quien era en la ocasión el principal conferencista) sobre la sociología del desarrollo, publicado en México unos años antes y que en nuestro país tuvo una difusión muy limitada. Esta reseña es un desarrollo aproximado de lo dicho en aquella ocasión.

El autor es un referente internacional del desarrollo rural con amplia actuación en América latina. Se trata de una traducción especialmente preparada y reorganizada del original en inglés de 2001. Hay que mencionar que dos capítulos han sido escritos en colaboración: El capítulo 9 con Alberto Arce y el capítulo 6 con Magdalena Villareal; además el capítulo 8 se originó en una publicación conjunta con esta última. A su vez, el autor hace una mención especial a Jan Douwe van der Ploeg por su colaboración anterior en numerosos temas.

El libro está precedido por una presentación del antropólogo mexicano Guillermo de la Peña, quien hace una historia de la trayectoria profesional del autor y del libro, lo que nos provee de una buena introducción para situar el texto en su tradición teórica.

La historia académica que confluye en la obra que presentamos, se inicia en el seno de la Universidad de Manchester, en donde, especialmente desde la postguerra, tuvieron repercusión las investigaciones antropológicas sobre los procesos de cambio social a nivel local – regional. Luego el Dr. Long, desde 1970, desarrolló un programa de investigación en la Sierra central de Perú y derivan de esta época una serie de publicaciones en donde fue elaborando una concepción propia del desarrollo. De entonces data una obra clave: Introducción a la sociología del desarrollo rural, de 1977. La etapa de la obra del Dr. Long directamente asociada con este libro que presentamos, acumula su larga trayectoria como Director del Departamento de Sociología Rural de la Universidad de Wageningen y el desarrollo de sus investigaciones en México.

El libro permite hacer una lectura muy clara y ordenada, cosa que resalta por cuanto expresa contenidos muy elaborados, temáticamente muy amplios y ubicados en relación con el campo general de la teoría social. El prefacio y la primera parte ofrecen una guía teóri-

ca concisa para transitar un texto complejo de múltiples dimensiones cuyo eje central es el título de la obra: “una sociología del desarrollo centrada en el actor”. Bajo el título “Temas teóricos y metodológicos” se despliegan cuatro capítulos que problematizan los conceptos usados de manera sistemática en una contextualización teórica crítica.

El tema del desarrollo, que el autor enfoca aunque no exclusivamente en ámbitos rurales, ha sido ampliamente tratado y discutido, pero sus problemáticas están plenamente vigentes. El marco del congreso en el que se presenta el libro en la Argentina es prueba de ello. La obra comporta simultáneamente: un peso teórico básico, por cuanto presenta a discusión una serie abigarrada de reconceptualizaciones teóricas generales; el desarrollo de una serie de teorías intermedias o de área, al tratar una multitud de dimensiones a propósito del tema comprensivo del desarrollo; por último, la presentación de una agenda actualizada de investigación sobre el desarrollo y ampliamente sobre el cambio social.

Seleccionamos algunas ideas básicas que pueden ilustrar los sentidos cruciales del libro. Una es el *sentido crítico*. La arena en la que se dirimen las propuestas de Long tiene, como uno de sus protagonistas principales, las formas de intervención de desarrollo. La elaboración de sus postula-

dos teóricos avanza en función de su contraposición crítica, en este caso y de manera general, a un conjunto teórico que el autor unifica como “modelos estructuralistas” de cambio social y, en el análisis de casos, a las políticas verticales de intervención en el campo.

Otras ideas o ejes que atraviesan el texto son su sentido “*construccionista*” general, que remarca el enfoque flexible de los fenómenos del desarrollo y su *visión heterogénea* que da cuenta de la diversidad de actores sociales, de la conformación de redes, de marcos globales y políticas estatales.

La obra se estructura a partir de un dilema teórico básico: *agencia* y *estructura*, en términos del cual se plantea la teoría orientada al actor, sus conceptos y métodos. Y, parafraseando al autor, aspira a mostrar la utilidad de tal enfoque en áreas decisivas de la investigación empírica y del desarrollo, tal como la pequeña empresa y el capital social, las interfaces del conocimiento, redes y poder, globalización y localismo, y otros, construyendo una “teoría desde abajo”. Se entiende la agencia en una diversidad de situaciones que combinan dominios particulares, arenas y campos de acciones sociales diversas. En fin, pensar, por ejemplo la relación global – local más que como dicotómica, a partir de la perspectiva de los proyectos entrelazados de los actores, que

penetran los varios espacios sociales, simbólicos y geográficos, enraizando localmente los fenómenos globales.

En el concepto de *agencia* confluyen los aspectos nodales de lo que el autor llama una “teoría en acción”. Se trata de entender, según Long, los procesos mediante los cuales los actores coproducen sus mundos sociales, no sólo a partir de repertorios instituidos, sino mediante las “muchas maneras de actuar creativamente ante las circunstancias”. En un campo de disputas teóricas, el autor es claro en precisar la exacta dimensión en la cual se debería entender la mención crucial al actor, que no sería ni la reducción al discurso ni al individuo. Por otra parte, deslinda la especificidad del concepto usado de aquel de Guiddens y de Touraine.

En el estudio de las intervenciones, se hace un análisis de cómo esta se inserta en los mundos de vida de los grupos afectados y, asimismo, cómo aquellas formas de intervención constituyen un conjunto heterogéneo de proyectos e intereses. O sea, analizar la intervención estatal y el desarrollo agrario como procesos construidos socialmente.

La propuesta es ver la estructura agraria como un conjunto de agencias entrelazadas en un sentido comprensivo en varios sentidos: por un lado, al concebirse como un conjunto de elementos sociales, culturales y materiales,

centrados sobre el actor. Por otro lado, rescatando la experiencia vivida de los actores. Esta idea de agencia ancla entonces en los *mundos de vida* de los actores, en sus experiencias cotidianas situadas.

La noción de *interfaz social* constituye un nodo que permite analizar las situaciones de manera integrada en su heterogeneidad y dinamismo. Según aclara el autor, permite comparar fenómenos muchas veces pensados independientemente; ordenar asimismo el estudio en un sentido procesual; tener, en fin, una visión dinámica del conjunto de actores sociales.

El concepto de interfaz social comporta un sentido abarcativo, dando cuenta de situaciones múltiples. Permitiría “explorar las maneras en las que discrepancias de interés social, interpretación cultural, conocimiento y poder son mediadas y perpetuadas o transformadas en puntos críticos de eslabonamiento o confrontación”. Y estas interfaces necesitarían ser identificadas etnográficamente, no conjeturadas con base sobre categorías predeterminadas.

En el capítulo 4 titulado “encuentros en la interfaz”, entre otras conclusiones, se nos dice que los tipos de interfaz asociados con la intervención para el desarrollo, proveen un campo rico para examinar, comprendiendo tanto a los beneficiarios y otros agentes inter-

vinientes, cuanto a los investigadores y funcionarios. Todas las formas de intervención necesariamente entran en los mundos de vida de los individuos y los grupos sociales involucrados. De aquí deviene que las intervenciones no serían evoluciones lineales con límites claros en tiempo y espacio, y por esto es importante entender estos procesos en términos de la experiencia de los distintos actores, de los diferentes significados que éstos le atribuyen. O sea, las confrontaciones e interpretaciones de los diferentes mundos de vida en juego en las arenas de la intervención.

Particularmente en este capítulo podemos apreciar la dialéctica mediante la que construye la “teoría desde abajo” a partir de casos concretos, tal como el de los canaleros de un distrito de riego de México occidental (“Los canaleros, intermediarios de la interfaz”), la transformación de las empresas de mujeres (en la misma región), diversos casos sobre extensionistas agrícolas y otros.

La segunda parte del libro se organiza en torno de temas específicos centrados sobre la vida de las poblaciones e intereses locales: “Mercantilización, valores sociales y microempresas”, “Redes de deudas y compromisos”, “Redes, capital social y empresa familiar múltiple”. Aquí hay una *orientación comprensiva* de los casos que se analizan, que

da cuenta de la complejidad de los hechos sociales. A partir del tratamiento localizado y de una amplia discusión teórica interdisciplinaria, se analiza la cuestión del mercado y los enfoques de valor, las redes de deudas y compromisos, el concepto de capital social y las empresas familiares múltiples. Un eje básico que atraviesa los capítulos, más allá de las orientaciones más arriba mencionadas, creemos que es la consideración de tales situaciones como *hechos social totales*, en donde se analiza el entrecruzamiento de los diversos planos de la vida social.

En la tercera parte del libro (“Interfaces de conocimiento, poder y globalización”) analiza más particularmente la interacción de niveles (en lo que ya había incursionado a propósito del tema de redes sociales), focalizando especialmente los sistemas de extensión agrícola. Lo hace en los capítulos titulados “Conocimiento, redes y poder” y “Dinámicas de las interfaces de conocimiento entre burócratas y campesinos”.

En el último capítulo (“Globalización y localismo. Recontextualización del cambio social”) confluyen diversas reflexiones y en donde vale la pena citar textualmente al autor: “mi propósito es delinear los principales rasgos del cambio social en las postrimerías del siglo XX e identificar cuestiones teóricas clave centrales en el desarrollo de una nueva agenda de investigación en lo tocante a la

globalización y la localización” (p.392).

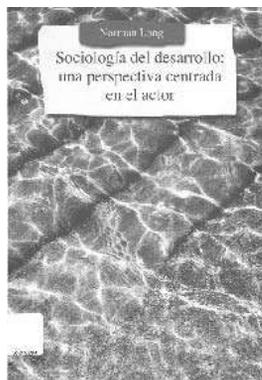
Se Identifican algunos cambios generales en la vida económica, en el Estado y los referidos a ciencia y tecnología y se articulan a una serie de temas que se expresan en niveles múltiples: “Dominios globales y ‘nuevos’ movimientos sociales”, “Identidades sociopolíticas cambiantes”, “Globalización, localismo y relocalización”, “el ascenso de nuevas ruralidades”, “Migración y redes transnacionales” y otros.

Por último, diremos que en la ocasión de la presentación, nos pareció importante mencionar brevemente algunas “interfaces” teóricas (en torno a algunos temas de los muchos tratados), en relación a otros enfoques o puntos de vista que el libro interpela con su sentido crítico. Aquí puntualizo lo dicho con más precisión. Coincidimos en que el foco puesto en la heterogeneidad de las situaciones y la riqueza de los mundos de vida de los actores, abre un abanico de facetas de la vida social que visiones de corte estructuralista, suelen esconder. La obra diversa del Dr. Long, cuyas ideas podríamos decir que este libro reúne o sintetiza, ha tenido el mérito de contraponer la riqueza teórica de la mirada centrada sobre el actor, a la orientación verticalista de las políticas de desarrollo y a enfoques muy generalistas de los años 60 y 70 aludidos por el autor. Pero asimis-

mo pensamos que esa confrontación teórica es más compleja y que se abren campos de discusión en relación con varios puntos.

Entonces, en algunas orientaciones teóricas de los años 60-70’, se trataron una serie de situaciones concretas de cambio social (por adentro o por fuera de las acciones de desarrollo) y relaciones sociales más amplias, que confluyen en la temática del poder. Se trató del estudio de movimientos sociales y en general de diversas formas de protesta social. Más ampliamente, de la consideración de las relaciones sociales de dominación / subordinación – exclusión, en diversos niveles, sean tanto de ámbito nacional e internacional, cuanto regional y local. Estudios que han tenido posteriormente diversas líneas de desarrollo. Lo anterior me parece que forma parte ineludible del estudio de los procesos de cambio y, por ende, señalan una frontera teórica que complementarían – confrontarían a la “perspectiva centrada sobre el actor”.

**Roberto Ringuelet**





Instituto  
Argentino para  
el Desarrollo  
Económico

**actividades  
2010**

10 DE NOVIEMBRE

*Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"*

### **Las organizaciones agrarias en la Argentina**

Panelistas: *María Isabel Tort - José Luis Livolti -  
Helena Alapín - Carlos Makler*  
Moderador: *Daniel Slutzky*

13 DE OCTUBRE

*Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"*

### **¿Dos Argentinas agropecuarias?**

Panelistas: *Susana Aparicio - Martín Piñeiro - Carlos Reboratti*  
Moderadora: *Susana Soverna*

20 DE SEPTIEMBRE

*Jornada organizada por la Asociación de Médicos Jubilados de Mar del Plata*

### **Situación económica actual y su influencia sobre los sistemas previsionales**

*Sergio Carpenter*

15 DE SEPTIEMBRE

### **¿Qué diría Agosti? Debates sobre la democracia en América Latina**

Panelistas: *Daniel Campione - Alexia Massboler - Laura Lifschitz*

13 DE SEPTIEMBRE

*Charla*

### **Minería en la Argentina ¿Modelo Potosí?**

*Roberto Adaro*

8 DE SEPTIEMBRE

*Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"*

### **El desarrollo agrario argentino**

Panelistas: *Daniel Crispiani - Nicolás Arceo - Javier Rodríguez*  
Moderadora: *Marcela Román*

9 AL 11 DE SEPTIEMBRE

### **IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos**

**Organizan:** Madres de Plaza de Mayo, a través de su Universidad Popular y CEMOP  
**Adhiere y convoca:** IADE / Realidad Económica

11 DE AGOSTO

### **Presentación de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"**

14 DE JULIO

*Grupo de Estudios del IADE***Las consecuencias de distintos patrones de crecimiento sobre el mercado de trabajo***Luis Campos - Mariana L. González - Marcela Sacavini*

2 DE JUNIO

*Seminario "Teorías sobre el Ciclo Económico"***Presentación del número 250 de Realidad Económica (IADE), en el año de su 40° aniversario****Coordinador:** *Héctor Bazque* **Disertantes:** *Martín Kalos - Ariel Slipak*

3 DE MAYO

*Grupo de Estudios del IADE***Asignación Universal por Hijo para Protección Social***Sergio Carpenter*

19 DE MAYO

*Grupo de Estudios del IADE***Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo***Alfredo T. García*

24 DE ABRIL

**Seminario político-empresarial  
Informe de coyuntura***Juan Carlos Amigo***Análisis político nacional e internacional***Atilio Borón*

26 DE MARZO

*Presentación del artículo publicado en Realidad Económica 249***Mauricio Macri y la Pedagogía de la Injusticia***Tito Nenna, Stella Maldonado, Pablo Imen*

16 DE FEBRERO

*Charla debate***Haití y centroamérica: historias de sangre y dolor***Horacio Ballester*

13 DE ENERO

*Charla debate***Ecología política de la minería en América latina.  
Securitización de los recursos naturales y los nuevos  
enclaves mineros: el caso de América latina***Gian Carlo Delgado Ramos***INFORMES**

(54 11) 4381-9337/7380/4076 fax 4381-2158

o por e-mail: [iade@iade.org.ar](mailto:iade@iade.org.ar) o en <http://www.iade.org.ar> (inscripción online)