

40^º aniversario
**realidad
económica**

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

262



Foto: Claudio Casper rino

I^ª Jornada "Horacio Giberti"
EL TRABAJO AGRARIO

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidente honorario:
Salvador María Lozada

Presidente:
Sergio Carpenter Vallejos

Vicepresidente:
Alfredo T. García

Secretaria:
Lucía Vera

Prosecretaria:
Marisa Duarte

Tesorero:
Eduardo Kanevsky
Protesorero:
Ricardo Lournagaray

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

Vocales Suplentes:
Ariel Slipak
Flora Losada
Teresa Herrera
Alberto Urthiague

Comisión revisora de cuentas:
Enrique Jardel
Gabriela Vítola

**realidad
económica**

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

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 262
16 de agosto al
30 de septiembre de 2011

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

Director:
Juan Carlos Amigo

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

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

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

**Pedido de suscripción
Nacional**

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

Exterior

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

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

Fotos de tapa e interior: Claudio Casparrino

SUMARIO

El trabajo agrario

1ª Jornada Debate “Horacio Giberti”

La problemática agraria en la Argentina

7

El 6 de julio de 2011 se llevó a cabo en el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” la Primera Jornada Debate “La problemática agraria en la Argentina”, organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti”, Sec. de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil-Facultad de Filosofía y Letras-UBA, el Departamento e Instituto de Geografía- Facultad de Filosofía y Letras-UBA, el Centro Cultural de la Cooperación “Floreal Gorini” y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Las intervenciones serán publicadas en tres entregas en Realidad Económica; esta es la primera.



Foto de tapa: gentileza de Claudio Casparrino (de la serie “Colonias tabacaleras. Misiones, Argentina 2010”). Más información y fotografías documentales del autor en:http://www.claudiocasparrino.com.ar/intro_galerias.php?pag=1424

Daniel Azpiazu

54

El 30 de agosto pasado falleció el economista e investigador Daniel Azpiazu. Los integrantes del IADE perdimos a un amigo y colaborador. En su memoria Martín Schorr escribió un emotivo recordatorio: “Al Maestro, con cariño”, publicado en Página/12 y que acompañamos con un trabajo inédito del economista fallecido, escrito en marzo de 1991, que reproducimos en memoria de Daniel.

Al maestro con cariño

Martín Schorr

Programas de ajuste en la Argentina en los años
ochenta: década perdida o decenio regresivo

Daniel Azpiazu

56

La evolución económica, política y social de la Argentina durante el decenio de los años ochenta sólo puede ser interpretada a partir del reconocimiento previo de las profundas transformaciones estructurales derivadas del golpe militar de mediados de los años setenta. En tal sentido y en una perspectiva histórica de largo plazo, podría afirmarse que los planes de ajuste implementados durante los ochenta no son más que retoques -aunque no necesariamente en la misma dirección- frente a un patrón de acumulación modificado radicalmente en la segunda mitad de los años setenta.

Capital industrial y cambios regionales en la
escala mundial

Gerardo Mario de Jong

81

El presente trabajo revisa aspectos relacionados con la transición del feudalismo al capitalismo industrial surgido en el norte de Europa, a la vez que intenta poner en evidencia que, en general, la mirada europeo céntrica con que se ha analizado ese proceso adolece de cierta falta de información respecto del nacimiento de la industria en el siglo VI y de las relaciones mercantiles que explican el surgimiento de la industria en las vecindades regionales del Mar del Norte y el Báltico, en forma totalmente desvinculada de la crisis del sistema feudal en los siglos XIV y XV. El documento cierra con las evidentes manifestaciones actuales de cambios en la estructura productiva capitalista, que se verifican en ese ámbito y que muestran, a su vez, el conflicto estructural que emerge de una sobrevaloración del rol del capital financiero. La confrontación entre los procesos conceptualmente enriquecidos, arriba señalados, y los cambios que están acaeciendo en la actual crisis estructural del sistema, encuentran en la confrontación de procesos, del pasado y del presente, ciertas enseñanzas muy útiles.

De la concesión a la reestatización: el rol del
Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores
de Obras Sanitarias (1993-2010)

Mariela Verónica Rocca

107

El presente trabajo aborda el papel desempeñado por el Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBA-TOS) durante la concesión del servicio a manos privadas en 1993 y su reestatización desde 2006. A partir de la identificación de sus recursos de poder y la reconstrucción de sus lógicas de acción, interesa puntualmente indagar las continuidades y rupturas del posicionamiento sindical en relación con los cambios en la gestión del servicio. Este objetivo se aborda mediante el estudio del tipo de estrategia desplegada y del vínculo establecido respecto de la prestadora privada y los Poderes Ejecutivos vigentes en las etapas consideradas (concesión, renegociación contractual posconvertibilidad y reestatización). Metodológicamente, el análisis desarrollado se nutrió de la integración de datos e información provenientes de documentos, legislación, artículos periodísticos, declaraciones públicas de los actores sindicales y entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

Vivienda

Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué

Hilda Herzer - María Mercedes Di Virgilio

131

Acontecimientos recientes como los del Parque Indoamericano, La Veredita y el acampe en la calle México pusieron al descubierto la gravedad del problema habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de que la población de la ciudad no crece desde fines de la década de 1940 y de que en las últimas décadas su parque de viviendas se ha multiplicado, el aumento producido, desde el año 2003, en los valores del suelo y de las propiedades inmuebles -merced a la dinamización del negocio inmobiliario y de la construcción- sumado a la carencia de una política habitacional integral restringieron fuertemente las posibilidades de acceso de los sectores de menores ingresos a una vivienda. En este contexto, aun cuando el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra el derecho que tienen todos los habitantes de nuestro país a una vivienda digna y de calidad y la cláusula 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires plantea la obligatoriedad del poder público de generar las condiciones de acceso y el goce del derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la vivienda ha sido sistemáticamente lesionado. Más aún, el mercado aparece como la esfera central de satisfacción de las necesidades habitacionales y la lógica del mercado parece tener directa consecuencia en la situación habitacional de los sectores de menores ingresos residentes en la ciudad.

IADE

Actividades

159

El trabajo agrario

Primera Jornada-Debate La problemática agraria en la Argentina

El 6 de julio de 2011 se llevó a cabo en el Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" la Primera Jornada Debate "La problemática agraria en la Argentina", organizada por la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti", Sec. de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil-Facultad de Filosofía y Letras-UBA, el Departamento e Instituto de Geografía- Facultad de Filosofía y Letras-UBA, el Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Las intervenciones serán publicadas en tres entregas en Realidad Económica; esta es la primera.

Primera Jornada-Debate

La problemática agraria en la Argentina

Cátedra Libre de Estudios Agrarios
"Ing. Horacio Giberti"

6 de julio 2011

Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"
Avda. Corrientes 1563- 1° Piso- C.A.B.A

Palabras de bienvenida

Dr. Hugo Héctor Trincheiro (Facultad de Filosofía y Letras)

Prof. Juan Carlos Junio (Centro C. de la Cooperación "Floreal Gorini")

Lic. Flora B. Losada (Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti" e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico -IADE).

1ª Mesa – Debate "El trabajo agrario: situación y políticas."

Objetivo: analizar las transformaciones recientes en los mercados de trabajo agrario y su vinculación con los cambios productivos en la agricultura argentina. Se considerará las situaciones de los distintos tipos de trabajadores así como la participación de las empresas y otros agentes en la conformación de dichos mercados y se analizarán las características y alcances del proyecto de ley sobre trabajo agrario que se encuentra en tratamiento legislativo.

Coordinador:

Guillermo Neiman, investigador del CONICET y coordinador de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO. Profesor de Sociología Rural en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Panelistas:

Avaro Ruiz, Subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Presidente de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (MTESS).

Mónica Bendini: Socióloga. Docente e Investigadora de la Universidad del Comahue. Directora de la Maestría en Sociología de la Agricultura Latinoamericana. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo.

2ª Mesa- Debate "Transformaciones de la estructura agraria regional del noreste y noroeste de Argentina".

Objetivo: caracterizar los aspectos salientes de las transformaciones económico-productivas de estas regiones y su impacto en la distribución y tenencia de la tierra en los últimos decenios. Ganadores y perdedores de este proceso.

Coordinadora

Ing. Marcela Román. Ing. Agrónoma-UBA, MsC Estudios Sociales Agrarios, Profesora Asociada Cátedra de Economía Agraria, Facultad Agronomía - UBA.

Panelistas:

Región NEA: *Lic. Cristina Valenzuela*, Geógrafa. Investigadora del Conicet en economía y actores sociales agrarios. Docente de la Universidad Nacional del Nordeste con sede en Resistencia. Autora de numerosos trabajos sobre la estructura agraria del NEA, los cambios en la dinámica agraria algodonera, etc.
Región NOA: *Lic. Daniel Slutzky*, Sociólogo-investigador independiente adscrito al Centro de Estudios Urbanos y Regionales, docente de posgrado de la Universidad Nacional de Lujan y autor de trabajos sobre la expansión de la frontera agraria en el NOA.

3ª Mesa- Debate “Los conflictos ambientales”**Objetivo:**

Analizar la relación entre la cuestión ambiental y el agro. Aspectos pertinentes de los enfoques económicos que abordan la cuestión ambiental. Perspectivas ambientales de las actividades agropecuarias. Algunos rasgos del proceso de agriculturización.

La problemática de la nueva agricultura/agriculturización/expansión sojera y sus efectos sobre los recursos naturales e impactos sobre los distintos actores sociales involucrados, en el nivel del país en general y en particular, en el nivel regional.

Mecanismos y forzantes sociales del cambio ambiental. Análisis de procesos de transformación en los que se exponen situaciones acumulativas de degradación tomando un caso de estudio dentro de la Región Chaqueña.

Coordinador:

MSc Pedro Tsakoumagkos: MSc en Ciencias Sociales. Prof. Tit. Depto. de Geografía FFyL UBA, Prof. Asoc. Depto. CCSS UNLu, Prof. y miembro Comité Académico Maestría en sociología de la agricultura latinoamericana GESA/UNCo y Prof. Maestría en políticas ambientales y territoriales IG/FFyL/UBA

Panelistas:

Dr. José Paruelo: Ing. Agr. UBA MSc Recursos Naturales UBA PhD Colorado State University USA Prof. Asoc. UBA Investigador principal CONICET. Director del Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección (LART), Facultad de Agronomía- UBA.

Lic. Ana Murgida: Lic en Cs. Antropológicas. Integrante equipo PIRNA FFyL UBA. Docente carrera Cs. Antropológicas FFyL UBA. Área de interés: Problemática del riesgo social y del cambio climático. Tesis doctoral en curso: Dinámica climática, vulnerabilidad social y riesgo. Valoraciones y procesos adaptativos en un estudio de caso del Chaco- salteño.

Palabras de cierre.

Dr. Carlos Alberto León: Ingeniero Agrónomo egresado de la Facultad de Agronomía y Veterinaria-UBA. Doctor en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la –UBA. Profesor de la Maestría de FLACSO en Estudios Sociales Agrarios. Profesor de la Maestría de Política y Gestión de la Ciencia y Tecnología-UBA. Coordinador del Área de Competitividad en el PROSAP. Miembro de la Comisión de la Cátedra de Estudios Agrarios "Horacio Giberti". F.F y Letras-UBA.

Palabras de apertura

Juan Carlos Junio

Director del Centro Cultural de la Cooperación

El responsable o el culpable de esto que se inicia hoy es Horacio Giberti. Nos juntamos, en realidad, y nos nucleamos con una idea que hace más o menos un año era un sueño que nos entusiasmaba: la edición del libro de Horacio. Ese sueño lo cumplimos muy bien, lo hicimos mancomunadamente -yo diría que unimos fuerzas en un sentido fructífero y productivo-. El libro, *Horacio Giberti: Memorias de un Imprescindible*, está en las librerías y en la calle. Hicimos una presentación conjunta en la última Feria del Libro a la que concurrió muchísima gente y en cuyo amplio panel participó el autor, Diego Ramírez. Y aunque su venta está muy avanzada, la buena noticia hoy es que se llevó a cabo una adquisición de la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares a los efectos de que el libro, como testimonio, esté en las 1.200 bibliotecas populares del país. Creo que podemos estar muy satisfechos de haber cumplido con el reto de aquella edición.

Desde allí, entonces, en la medida en que fuimos uniéndonos y trabajando para la edición del libro, imaginamos la posibilidad de generar más encuentros de estos diversos núcleos que constituimos esta convocatoria de hoy a los

efectos de potenciarnos con la idea de jugar un papel ideológico, cultural y político alrededor de la economía agraria, en estos momentos tan trascendentes, desde el punto de vista del debate político y económico; y agregaría, de la disputa política por la riqueza, especialmente por la riqueza agraria.

La cuestión de la economía agraria no es un tema moderno, sino de todas las épocas, aquí y en el mundo entero. En nuestro país, uno de los primeros que trabajaron y discutieron alrededor de los temas agrarios fue el propio Manuel Belgrano, inspirado en los fisiócratas, quien antes del Consulado ya debatía los problemas de la propiedad de la tierra para distribuirla en aquella fase de la historia con un sentido más democrático. Por eso sostengo que no es un tema moderno, aunque sí lo sea a partir de los cambios tecnológicos, el impacto ecológico y la crisis alimentaria. Esto genera una nueva fase de debate o de disputa alrededor del tema agrario. Creo que quizá como nunca, en el mundo entero, se debate, se discute y se polemiza, y por eso el tema se ha ideologizado, porque están en juego cuestiones sustanciales que tienen que ver con la propia continuidad de la especie

humana alrededor de las cuestiones de carácter alimentario.

La Argentina es un país agrario, lo ha sido siempre, y como siempre, el eje de la problemática pasa por los núcleos minoritarios y las viejas oligarquías. Hoy las modernas burguesías agrarias quieren sostener la propiedad de la tierra y su renta con una visión de la maximización de las ganancias. Nosotros debemos discutir y criticar ese modelo, en función de una transformación concreta, real, política, que traería grandes implicancias de carácter social y cultural. Ellos, además de ser los dueños de la tierra y la riqueza, se consideran los dueños de la Patria y desde allí han montado un andamiaje cultural que sustenta todo ese poder.

Creo que Horacio también nos deja una enseñanza muy valiosa, que es la síntesis, la amalgama, entre la profundización de la investigación científica junto con la crucial decisión de vincular lo académico con la política, a efectos de que, desde el ámbito del poder, se pueda jugar un papel concreto desde la ciencia y la academia para transformar la socie-

dad y meterse en el plano de esa disputa con vistas al progreso de la sociedad.

Esta es una jornada sobre la que tenemos una gran expectativa, por la calidad de los participantes, que provienen de diversas disciplinas: de la geografía, de la sociología, de la antropología, de la propia economía, y de diversas universidades: hay participantes de la UBA, del Nordeste, del Comahue, de Luján. Esta será una jornada que va a enriquecer a la disciplina, sobre todo si este encuentro se transforma en un momento inaugural de un nuevo nucleamiento de fuerza intelectual y de organización con vistas a jugar un papel mucho más trascendente en estos debates y en estas polémicas que se vienen, si tenemos confianza y nos imaginamos que pronto estaremos tratando como sociedad los temas de la riqueza y de la renta. De ser así, seguramente vamos a enfrentar, como siempre, grandes conflictos de carácter ideológico y político. No hay cambio sin conflicto, y hace falta el aporte del pensamiento para contribuir a que la sociedad vea la raíz de los problemas de fondo.

Hugo Héctor Trincheró

Decano de la Facultad de Filosofía y Letras - UBA

Como decano de la Facultad, me toca dar inicio a esta jornada sobre la problemática agraria en la Argentina en homenaje al querido Horacio Giberti, que fue profesor de la Facultad además de haber sido un investigador y un hombre comprometido con la realidad de estos temas que incumben a la Jornada, y que, como decía Juan Carlos, son parte de un núcleo duro y problemático de nuestro país y del mundo en general.

No solamente recordamos las obras clásicas de Horacio, *Historia Económica de la Ganadería argentina* y *El desarrollo agrario argentino*, que han aportado tanto a nuestro conocimiento sobre las transformaciones del espacio rural y la estructura agraria argentina, sino también, y fundamentalmente, quería recordarlo por otro trabajo: *Ideas básicas para una política agraria*, que creo fundó un horizonte interesante de pensamiento reflexivo y crítico, y del cual resulta apropiado rescatar, como orientación para estas Jornadas, por lo menos cuatro puntos.

Él decía que toda política sectorial debe ser parte de un programa nacional e insertarse armónicamente en él. Para el sector agropecuario, eso resulta más imperioso por ser normalmente expulsor de la población. Hoy se produ-

ce el doble que hace medio siglo con la mitad de la mano de obra. Este es un problema clave en la dinámica de la actual estructura agraria y que ha generado un profundo debate en el cual hay una puja muy fuerte de intereses, donde Giberti tuvo una posición clara al respecto.

Nuestro país ha sido denominado por su clase dominante “el granero del mundo”, por producir alimentos en la escala mundial. Nos insertamos en el capitalismo produciendo bienes salariales, construyendo un capitalismo de la renta agraria, de la renta diferencial de la tierra. Hoy tenemos la sensación de producir alimentos para el mundo, pero ¿para qué mundo? Para el mundo animal, antes que para la sociedad humana, en el sentido de las nuevas configuraciones alimenticias en el mundo.

Por otra parte, se generan nuevos ciclos de pobreza en la Argentina por la gran disminución de la población rural, aquello que Giberti definía como “*la gran crisis del mundo chacarero*”, por la imposibilidad de cumplir con reivindicaciones históricas, y por los límites entre la estructura agraria actual, los chacareros tradicionales y los pueblos originarios que contribuyen a la soberanía alimentaria.

Esto nos trae nuevas problemáticas, porque nuestra Constitución ha reconocido los derechos de los pueblos originarios, mientras que la tecnología ha permitido la expansión de la frontera agrícola a límites inconcebibles hacia sitios que anteriormente no eran productivos.

También decía Giberti que las tecnologías no son neutras, ni social ni económicamente: *“Es imprescindible una Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico que, atendiendo a las condiciones inherentes a nuestra propia disponibilidad de factores, cree las tecnologías necesarias o adapte las existentes y asegure su manejo en beneficio de los intereses generales del país y que evite peligrosas dependencias tecnológicas”*.

Sabemos hoy que el desarrollo tecnológico -que en nuestro país es altamente productivo y es punta en el nivel mundial- tiene una orientación muy clara, y ligada tal vez a lo que el mismo Giberti decía: la producción de alimentos se ha convertido en algo que, en lugar de estar dirigido hacia el bienestar humano, está orientado más hacia la especulación financiera. De modo que la alimentación de la población humana depende hoy de un mercado financiero que lleva a una crisis no solamente de los precios, sino también de la productividad, y una orientación de esos bienes

alimenticios que está reduciendo la capacidad de sostenimiento de la propia población humana.

Giberti también hablaba sobre la crisis que desató el intento de avanzar en las retenciones móviles, y un año después ratificaba su acuerdo con ese esquema de derechos de exportación, pero que a la vez reivindicaba la cuestión del impuesto a la renta normal potencial, porque contribuiría a reducir la gran evasión fiscal que hay en el campo. Me parece importante recuperar ese pensamiento, porque está en debate en la sociedad la posibilidad de reconocer al Estado en su papel organizador de la orientación de la estructura agraria y de la producción.

Otro punto importante es el de la integración latinoamericana: *“El Mercosur -decía Giberti- debe asumir un papel rector en políticas de comercio exterior. Resulta inadmisibles, por ejemplo, que Argentina y Brasil, con una participación descollante en las exportaciones de soja y sus derivados, actúen simplemente como tomadores de precios y no como formadores”*. Esta es otra línea interesante de su pensamiento que, creo, orientará todo el debate que se va a dar en esta jornada. Para mí es un orgullo estar aquí con ustedes, compartiendo este encuentro, reivindicando el pensamiento de Horacio, y profundizándolo como corresponde.

Flora Losada

Secretaria Académica Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti".
Miembro del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Hace unos quince años aproximadamente, Horacio nos reunió a los que trabajábamos con él y nos pidió que hiciéramos una convocatoria a todos los investigadores que estuvieran trabajando los temas agrarios. Él decía que debíamos formar un grupo para tratar los temas de la problemática agraria, y que debido a su complejidad no se podían tratar individualmente; había que armar grupos interdisciplinarios.

Voy a citar dos párrafos de aquella convocatoria. Giberti decía: *"La experiencia recogida en mi trayectoria profesional desarrollada en los ámbitos académico, científico y técnico (investigación, docencia universitaria, función pública, consultoría, etc.) me ha permitido armar una propuesta interdisciplinaria de trabajo cuya amplitud excede mi capacidad de llevarla a cabo. De ahí la necesidad de convocar a colegas, graduados o en formación, estudiantes, a integrar un grupo de estudios agrarios. Considero conveniente insistir en el enfoque integrador de este proyecto, lo cual requiere la participación de investigadores provenientes de distintas disciplinas, como agronomía, antropología, economía, geografía, historia, sociología y posiblemente otras ciencias"*.

Luego continúa: *"Este grupo tendría como objetivo fundamental*

investigar con enfoque integrador la problemática agraria argentina, sobre todo la pampeana. La relevancia de este sector surge por el papel que ha cumplido y cumple en el desarrollo económico, social y político de nuestro país, así como a la notoria significación que la región pampeana y su núcleo principal, la provincia de Buenos Aires, adquirió en el contexto mundial y hoy, particularmente, dentro del Mercosur, sobre todo por los interrogantes que plantea el denominado 'nuevo orden mundial' y los procesos de integración territorial. Sin perjuicio de la esencial libertad de pensamiento de cada participante, se buscará trabajar en equipo con planes y orientaciones previamente acordados. Por mi parte, además de la tarea correspondiente, pondré a disposición del grupo mi biblioteca y archivos particulares con materiales muy diversos (libros, folletos, papeles de trabajo, documentos personales, periódicos, etc.), acumulados ordenadamente a lo largo de más de medio siglo. Para comenzar a trabajar sobre tales lineamientos, se convoca a quienes se interesen en ellos a una reunión inicial en el IADE".

Creo que la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Horacio Giberti" debería ir hacia la formación de un grupo humano con esas caracte-

terísticas. Es necesario que podamos intercambiar ideas, porque son momentos históricos muy importantes -me pueden decir que todos los momentos históricos lo son, pero estos son nuestros momentos-. Vemos que los temas de la problemática agraria están en los diarios todos los días. Con tiempo sabrán si la Cátedra puede llegar a armar ese grupo.

En el comienzo de los '90 en la casa de Horacio, armamos un

grupo de estudios agrarios que se llamó GREA. Trabajamos sobre Pergamino, se publicaron algunos artículos. Nos reuníamos los sábados a las ocho de la mañana, medialunas de por medio. Pero ese grupo, por razones de trabajo de todos sus miembros se fue disgregando. Horacio empezó a estar enfermo, a no ver, y se fue perdiendo la continuidad en el trabajo. Quedaron muchas líneas de trabajo inconclusas que creo deberíamos retomar.

Primera mesa. El trabajo agrario: situación y políticas

|

Guillermo Neiman

Investigador del CONICET y coordinador de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO. Profesor de Sociología Rural en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

En primer lugar, quiero agradecer a la cátedra Giberti por la invitación a participar de esta jornada, y por incluir en ella el tema del trabajo agrario. También me complace, seguramente igual que a los otros colegas que me acompañan, porque esta actividad se referencia en la figura y en los aportes de Horacio Giberti.

Voy a comenzar trazando de manera muy sintética un panorama general de lo que me parece que son algunas de las características y problemas actuales relacio-

nados con el trabajo en la agricultura.

En la presentación, Trincherro hizo referencia a un texto de Giberti en el que sostenía que la agricultura está produciendo el doble con la mitad de mano de obra. Sobre este dato tan simple uno puede hacer varias lecturas, pero particularmente en relación con esta mesa tiene que ver con uno de los problemas históricos: el de la generación de empleo en la actividad agrícola.

Lo que se dio en llamar el “problema” del trabajo en la agricultura no es algo nuevo, aunque últimamente se ha hecho mucho más visible. La problemática del trabajo en la agricultura se mantuvo inmodificable durante mucho tiempo, quizá demasiado, pero era bastante menos visible respecto de problemáticas similares.

En términos generales, lo que se dio en llamar el problema del trabajo en la agricultura, se relaciona con la baja capacidad del sector en generar empleo o, más aún, la histórica tendencia en la actividad agrícola a la expulsión de la mano de obra.

La particularidad de la generación de empleo en la agricultura, por una parte, constituye lo que se podría acercar más a un modelo de empleo permanente, pero hay una porción muy importante de la ocupación que corresponde a trabajo no permanente en distintas formas. Las más conocidas son las que se dio en llamar el “trabajo de temporada” o estacional. En algunas categorías hay un bajo o casi nulo registro del trabajo como una de las características dominantes incluso comparativamente con otras ramas de la actividad. Las condiciones salariales y de trabajo son otras características que pueden sumarse para dar cuenta de esta brecha entre la calidad del empleo en la agricultura y en otras ramas de la economía.

Quizá lo que ha llamado la atención últimamente a los que traba-

jamos hace mucho tiempo en estos temas es que una categoría periodística logró mucho más que una cantidad de investigaciones que venimos elaborando desde hace años para hacer visible el problema del trabajo en la agricultura. Es, desde luego, afortunado que haya sido así y que se abran espacios para discutir sobre esta temática.

Un aspecto que llama mucho la atención es que lo que conocemos como cambios en la agricultura argentina -tomando los distintos subsectores de la actividad, en lo tecnológico, lo productivo y en los enormes niveles de rentabilidad- no condice con algunas de las condiciones sobre las cuales se sigue desarrollando el trabajo en la agricultura. Podría presentarse como una especie de paradoja, pero el hecho concreto es esta coexistencia entre una agricultura “moderna” del siglo XXI, y condiciones de trabajo más cercanas al siglo XIX.

Estos serán temas generales de esta mesa y en lo que respecta a mi presentación, la he dividido en tres partes. En una primera parte voy a mostrar cuál es la estructura del empleo y del trabajo en el agro en la actualidad, tratando de cuantificar algunas categorías. Siempre que decimos esto, obviamente, tenemos que hacer referencia a una limitación de la información, que probablemente haya tenido que ver con esta escasa visibilidad del problema. Aprovecho para mencionar algo que

muchas veces decimos en estos foros, no sé si como reclamo pero sí como necesidad, de hacer algo equivalente a la Encuesta de Hogares urbana para las áreas rurales, máxime cuando muchos datos censales tradicionales que se vienen dando con cierta regularidad en el país no son los más adecuados para obtener información sobre estas cuestiones.

La segunda parte trata de identificar algunos de los procesos más recientes que tuvieron que ver con las características actuales del trabajo en el sector, y por último, la tercera parte estará dedicada a ver los efectos de esta estructura y de estos procesos sobre la situación de los trabajadores en la agricultura.

Respecto del primero de los aspectos que mencioné, en realidad una característica de la estructura del trabajo en la agricultura se podría resumir, aunque sea de manera provisoria, en lo siguiente. Si uno toma las tres categorías tradicionales del trabajo agrícola: el trabajo familiar, el empleo asalariado permanente y el empleo asalariado ocasional o no permanente, para ver algunos de los problemas que hay en el interior de ese segmento, podría decirse que estas categorías se reparten más o menos en tercios en la ocupación total del sector. Esto plantea de alguna manera una suerte de estructura equilibrada si comparamos a nuestro país con otros de América latina, con

una presencia del trabajo asalariado permanente y no permanente relativamente alta.

El impresionante avance de los cambios tecnológicos, especialmente aquellos que ahorran mano de obra, ha mantenido una tendencia histórica. Incluso la región pampeana hasta no hace mucho, diez o quince años, parecía que había llegado a un piso, y el nuevo modelo productivo, particularmente -pero no exclusivamente- a partir de la expansión de la soja llevó a una nueva declinación en la demanda de trabajo. El cambio técnico es una variable fundamental que explicaría una parte de estas características que acabo de reseñar. Esto también está vinculado, en parte, con la evolución de la población rural en la Argentina, que sigue una tendencia declinante. Podríamos discutir la definición misma que se usa para clasificar a la población rural y la urbana, pero el hecho concreto es que en los últimos treinta años del siglo pasado hemos pasado de un 20% de población rural a un 10%, con caída en términos absolutos de la población rural y crecimiento también absoluto de la población urbana.

La otra condición tiene que ver también con la tendencia a los fenómenos de concentración de la tierra y de concentración económica, especialmente por los datos con que contamos de la última década del siglo pasado, la reduc-

ción de aproximadamente 100.000 explotaciones agropecuarias y el incremento de la superficie media por unidad, que seguramente influye en estas características que tiene la explotación en el sector. El cambio técnico, la evolución de la población rural y los fenómenos de concentración, si bien a veces no son variables estrictamente laborales, influyen decisivamente en términos generales en lo que podríamos llamar las condiciones de trabajo en el campo.

Una manera quizás un poco diferente de plantear esta estructura tiene que ver con cómo se combinan estas categorías, y lo que vamos a ver ahí como dato más o menos llamativo, con alguna precaución respecto de la exactitud de las cifras, es que en primer lugar el aporte que mantiene el trabajo familiar, es decir el trabajo del productor y de algunos miembros de su familia, es una característica que alcanza a prácticamente la mitad de las unidades productivas del país. Efectivamente, en un 50% de los establecimientos hay una presencia exclusiva del trabajo familiar: solamente se declara el trabajo familiar, y si se combina la presencia del trabajo familiar con el trabajo asalariado no permanente en sus distintas formas, más o menos llegamos a los dos tercios de todos los establecimientos del país. Por lo tanto, la presencia del trabajo familiar en una agricultura y en una ruralidad muy heterogénea, como es el

caso de la Argentina, sigue siendo muy importante.

En realidad, en cuanto a la presencia de trabajadores asalariados permanentes, uno de cada cuatro establecimientos declara utilizar ese tipo de trabajador, pero la particularidad es que prácticamente la mitad utiliza un solo trabajador permanente. En tanto que otro tercio de ese 25%, reconoce entre dos y cuatro trabajadores permanentes. De hecho, los establecimientos con más de diez trabajadores permanentes son menos del 5% del total del país, si bien implican un 20% del total de estos trabajadores.

Por último, un tercio de las unidades son las que, como dije antes, utilizan trabajadores transitorios, pero si uno contara la cantidad de jornales que contendrían a estos trabajadores transitorios, el 60% de los jornales corresponden a establecimientos que a su vez tienen trabajadores asalariados permanentes. Por lo tanto, la mayor parte del empleo transitorio que se ocupa en las actividades agrícolas se ocupa de manera combinada con los asalariados permanentes.

Esto quiere decir que hay dos situaciones distintas: lo que uno podría llamar el trabajo transitorio asociado con la agricultura familiar, que en número de establecimientos tiene alguna importancia, pero que en relación con el total de jornales tiene una importancia menor. Para darles una idea, con

datos del último censo agropecuario disponible que tenemos (2002), en promedio una unidad que podríamos llamar empresarial, es decir que contrata trabajadores permanentes, utiliza unos 300 jornales transitorios al año, mientras que una unidad de tipo familiar contrata menos de 100 jornales transitorios al año.

Entonces, para cerrar este primer punto, es para destacar respecto de la estructura de la ocupación en el agro argentino: a) la particularidad de una presencia importante de las tres categorías en las que usualmente se clasifica a los trabajadores; b) en términos de la distribución de los establecimientos, hay un número significativo aún de unidades que desarrollan sus actividades basadas fundamentalmente sobre el trabajo familiar; y c) desde el punto de vista del trabajo asalariado hay una concentración muy importante ya sea de empleo permanente o estacional en las unidades de tipo empresarial.

¿Cuáles fueron los principales procesos, para pasar a esta segunda parte, que afectaron y que están afectando el empleo y que de alguna manera explicarían esta estructura? En primer lugar, algo que ya mencioné: si bien se produce una disminución general de la ocupación en el sector, la reducción del trabajo permanente es mucho más marcada que en otras categorías, incluyendo como “permanente” al agregado de tra-

bajo familiar y no familiar. Diríamos que en principio, los procesos de concentración han afectado sensiblemente a esta categoría. En segundo lugar, la expansión del modelo agrícola sobre la base de producciones altamente mecanizadas. Quizá algunos puedan plantear que la siembra directa significa una revolución en términos tecnológicos, pero en general lo que ha habido tiene su raíz en la misma maquinaria con una gran capacidad de trabajo, y por lo tanto de sustitución de trabajadores, particularmente de los permanentes.

El trabajo permanente también disminuye por efecto de otros dos procesos, a veces menos visibles. Por un lado, las estrategias de las empresas asociadas a la reducción de costos. Esto último no solo implica una menor contratación de trabajadores sino la simplificación de una serie de tareas relacionadas con la gestión de la mano de obra. Lo que uno observa crecientemente es una tendencia de las empresas -vista en algunos casos como una estrategia laboral- a reducir al máximo su planta de trabajadores permanentes y tratar de resolver sus necesidades de trabajo a través de la contratación de trabajadores que les permitan responder a las demandas más transitorias o no permanentes de empleo. Esto seguramente tiene que ver con un viejo problema de la agricultura: la relación entre los tiempos de producción y los tiempos de trabajo. Pero las estrate-

gias de las empresas, teniendo en cuenta estrictamente esos términos, sin duda dan cuenta de un comportamiento muy difundido en cuanto a la disminución del plantel de trabajadores permanentes. Esto se asocia con otro proceso: se han desarrollado otras formas de trabajo -que en principio no están vinculadas con las clásicas tareas de cosechas- como las casi exclusivas demandantes de trabajo estacional, y la aparición de nuevas formas de trabajo eventual o transitorio. Esta temporalidad del empleo agrícola ha reemplazado crecientemente a las clásicas formas de trabajo estacional.

Aquí también, complementando lo anterior, las estrategias de las empresas funcionan, porque por un lado reducen el trabajo permanente, y por otro incrementan el uso de otro tipo de trabajadores. En un estudio que hicimos el año pasado con el INTA aplicamos una metodología de coeficientes técnicos de demanda de mano de obra para 20 productos. En 11 de ellos, las tres cuartas partes eran cubiertas por trabajo no permanente. Se trata de cultivos con requerimientos muy variables, algunos con requerimientos bajos y otros con requerimientos mucho más altos, y llamativamente en distintos tipos de empresa. En las unidades más chicas con trabajo familiar tenía un peso más importante, y por lo tanto la proporción de trabajo no permanente era algo menor, pero había producciones

en las cuales la estructura ocupacional o la demanda de esas producciones se satisfacía en su gran mayoría con trabajadores no permanentes.

Estos cambios en la composición del trabajo no permanente han llevado también a que se modifiquen algunas de las características clásicas de la histórica precariedad laboral en el agro. En algunos casos por la presencia de intermediarios ya que aparecen algunas figuras de registración de estos trabajadores, formas de trabajo "en gris", aprovechando algunos intersticios legales o alguna interpretación muy particular de la legislación, pero caracterizadas por un bajo apego al cumplimiento de la legislación que en general hay en cuanto a la contratación de trabajadores. Desde el punto de vista de los trabajadores -aunque esto quizás tenga más que ver con el tercer punto que voy a abordar- las inserciones laborales se tornan bastante más inseguras e inciertas; los períodos de desempleo estacional no necesariamente se hacen más largos, pero sí pueden hacerse más recurrentes a lo largo del año.

Muy brevemente, otro proceso que ha influido -ya mencionado- es la expansión de nuevas formas de contratación de trabajo, que básicamente facilita el acceso de las empresas a mano de obra no permanente. Esto es algo relativamente novedoso, especialmente en algunas producciones. Uno ve

que hay trabajadores no permanentes contratados a través de terceros, pero el acceso de las empresas a estas formas de trabajo no permanente ha sido un resultado de la difusión de distintas figuras de intermediación laboral. Se ha dado una simplificación, como dije antes, en las formas y en los requisitos de contratación y de gestión de trabajo, entendiendo por este concepto la supervisión de las tareas y la construcción misma de la relación de trabajo, en algunas producciones que podríamos definir como capitalizadas, especialmente en la región pampeana, las de agricultura más extensiva. Allí la prestación de servicios –incluida la figura del “contratista”– se acrecentó notablemente y en algunos casos son verdaderas empresas de servicio con algún capital, algunas muy especializadas en un tipo de tarea. También es una tendencia creciente; por un lado, disminuye el uso de trabajadores permanentes y se crea una categoría de trabajadores que desde el punto de vista estadístico a veces no sabemos bien dónde ubicar, si forman parte de estas empresas de servicios o si trabajan en la rama agrícola.

¿Cómo impactan todos estos procesos sobre la situación de los trabajadores? Retomo aquí un concepto: la conformación mayoritaria de una clase de trabajadores permanentes aparece asociada con un número muy reducido de producciones. Algunos textos

clásicos sostenían que si la agricultura se vuelve más industrial, la mano de obra va a adquirir también una característica más industrial dada la posibilidad de la formación de una clase de trabajadores permanentes. La actividad, efectivamente, adquiere estas características que, vistas en términos muy generales, corresponden a una actividad más industrial, pero no sucede lo mismo con los trabajadores que se van a ocupar en ella.

En segundo lugar, retomo el tema de que la intermediación se ha vuelto para los trabajadores, especialmente en aquellas producciones que requieren movilizar grandes cantidades de mano de obra (por ejemplo, las frutícolas), una especie de “mal necesario”. Los trabajadores saben que para conseguir empleo tienen que apelar a alguna de estas figuras, la relación de trabajo se establece mediante ellas. Saben que tienen una fuerte dependencia de ellas, pero como dije antes, en muchas producciones para la mayoría de los trabajadores prácticamente no hay otra posibilidad que emplearse a través de alguna de estas formas de intermediación.

Otro de los aspectos que afectan algunas de las condiciones históricas, que tienen que ver con el trabajo no registrado, es la aparición de algunas figuras un poco ambiguas de registro de los trabajadores, que en el fondo no reducen la precariedad. Solamente, desde algún punto de vista, puede apa-

recer algún cambio en el vínculo legal que se establece, pero fundamentalmente para el segmento de los transitorios eso no cambia. La encuesta sobre hogares rurales que se llevó a cabo en tres provincias (Santa Fe, Río Negro y Mendoza) a través del PROINDER, en la comparación 2000-2010 de la evolución del trabajo no registrado, muestra una situación particular. Se reduce esta condición entre los permanentes -por ejemplo, en provincias como Santa Fe llega al promedio del trabajo no registrado del conjunto de la economía-, pero en los transitorios ese valor no cambió, llegando a casi un 90% del trabajo no registrado. Si pensamos en un contexto de crecimiento relativo de ese segmento de trabajadores, la problemática general está lejos de resolverse.

El otro aspecto que incide directamente sobre la situación de los trabajadores es una cierta inseguridad o inestabilidad laboral -mayores incluso a las que se dieron en épocas anteriores- y que básicamente se relacionan con las estrategias empresariales de sustituir trabajo permanente con trabajo no permanente, como se mencionó. El trabajador sabe que posiblemente en algún momento va a tener trabajo, pero antes lo sabía en función del ciclo productivo, lo que era para él mucho más controlable. Ahora su inserción no depende tanto del ciclo productivo sino, como dije antes, del comportamiento de las empresas, y esto

lo hace bastante más inestable o inseguro.

Los sistemas de remuneración, en principio, acompañan de manera paralela estas tendencias. Los sistemas clásicos siguen siendo los basados sobre el rendimiento (a destajo), aun en los modelos productivos donde la calidad tiene un valor superior a la productividad, y mucho menos relevantes son los que premian el resultado. Se está empezando a combinar tipos de remuneración de salario fijo con algunos adicionales, con el agregado de que muchas de estas formas en que se combinan los sistemas de remuneración también se dan en situaciones en que el monto fijo percibido está en blanco y las sumas adicionales no están registradas.

Tenemos poca información sobre los niveles salariales y además esta información es más sistemática en el caso de los trabajadores registrados. La brecha salarial de los trabajadores de la agricultura respecto del promedio del conjunto de las otras ramas prácticamente no se ha modificado. En el medio rural las brechas entre la rama agrícola y las no agrícolas siguen persistiendo, pero algunas brechas salariales continúan sin modificaciones hacia el interior del sector. Los trabajadores registrados siguen ganando más que los no registrados; los adultos, más que los jóvenes; y los varones, más que las mujeres. Muchas de

esas brechas están también en otras ramas de la economía, pero en el caso de la agricultura esto sucede con niveles salariales relativamente más bajos.

Otro impacto se da en lo que podríamos llamar “ingresos no laborales” de los hogares rurales. Insisto en que no hay muchas fuentes que nos permitan estudiar estas cosas, entre ellas están las que mencioné del Ministerio de Agricultura a través del PROINDER, pero hay algunos estudios de la FAO que se ha interesado en la relación entre pobreza y mercados de trabajo en cinco países. En dos de ellos (Chile y Brasil) los ingresos de los hogares rurales crecieron, especialmente los asalariados, pero esos ingresos crecen por el impacto de los

ingresos no laborales y no por efecto de un aumento de las remuneraciones al trabajo, sino de otras fuentes de ingresos.

Finalmente, quiero remarcar que el objetivo de esta presentación es mostrar las dificultades para transformar algunas de estas cuestiones estructurales o la influencia de cuestiones estructurales sobre algunos procesos más dinámicos. Algunas condiciones de trabajo no han cambiado, pero ciertas formas de organización del trabajo han sufrido modificaciones, y en última instancia la situación de los trabajadores rurales todavía dista de acercarse al promedio de los trabajadores y sigue siendo muy relegada dentro del conjunto.

||

Álvaro Ruiz

Abogado, Subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Presidente de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario.

Profesor de la Carrera de Relaciones del Trabajo en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Coordinador del equipo que elaboró y redactó el proyecto de nuevo estatuto legal para el trabajo agrario presentado por el Ejecutivo Nacional en el Congreso de la Nación.

Agradezco enormemente la invitación del IADE, la Facultad de Filosofía y Letras y el Centro Cultural de la Cooperación para compartir con ustedes unas reflexiones en torno de la problemática del trabajo en el sector agrario, pero que excede a una visión

puramente sectorial, porque me parece de algún modo ineludible tomar algunas de las cuestiones que se plantearon en la presentación. En particular, el Dr. Trinchero señaló algunos de los aportes como ejes de análisis que Giberti había brindado en función

de cuestiones que entiendo fundamentales cuando se habla de una política sectorial necesariamente inscrita en una política nacional, que debe ser compatible y congruente, ya que de no darse esta circunstancia corremos el riesgo de que ocurran cosas como las que se presentaron en el debate de 2008, que son solamente un emergente de una conflictividad de mucho más larga data.

En aquel momento se trataba de las retenciones móviles, de la resolución 125, pero esta tensión se encuentra directamente dentro del ADN del desarrollo histórico, económico y cultural de la Argentina y de Latinoamérica.

También se mencionó el tema de la producción primaria, cómo se inserta esa producción, cuál es el sentido, el destino y la razón de ser de la producción de alimentos, y cuál es la función que cabe a países como el nuestro en términos de ser proveedores de materias primas buscando integrarnos en el proceso productivo con un abundante aporte industrial, valor agregado y generación de empleo, pero no cualquier empleo sino un empleo de calidad. Otro tema mencionado fue el de las tecnologías, su no neutralidad, y aquí también aparece una necesaria referencia a la imparcialidad del Estado y en lo que nos corresponde a nosotros, al rol y al perfil que debe asumir el Ministerio de Trabajo en la materia. El

Ministerio de Trabajo tiene una función que es inherente a toda la construcción teórica del derecho del trabajo, que aparece en realidad como una manera de lograr un cierto equilibrio ante el conflicto social, la llamada "cuestión social" a fines del siglo XIX, evitando el avance de sistemas políticos e ideológicos que pusieran en riesgo la estructura misma del Estado, y por eso es un derecho transaccional que se apoya en un principio básico, el principio protector, que pone al trabajador en el centro de ese universo de relaciones que se establecen a través del trabajo y de la producción.

El Estado y el Ministerio de Trabajo, si bien deben guardar equilibrio e imparcialidad en ciertos casos y procedimientos, no son neutrales ni lo han sido nunca. El Estado está obligado a una determinada política que dirige el sentido de sus acciones, y así como en los noventa las publicaciones del Ministerio llamaban "clientes" a quienes se acercaban allí -porque, efectivamente, eran más los empresarios que los trabajadores a través de sus organizaciones los que recurrían a él-, esto también era una fuerte referencia a la no neutralidad, nada más que en la estructura del Estado. Muchas veces el Ministerio de Economía y las carteras de Producción o de Industria fueron los interlocutores privilegiados de los sectores empresarios, mientras que el Ministerio de Trabajo ha sido el interlocutor de

los trabajadores y de sus organizaciones, y la vinculación entre distintas esferas del gobierno permite lograr grados de cooperación y de coordinación en la resolución de conflictos que son propios del sistema de producción.

Se mencionaba también en este sentido el impuesto a la renta potencial de la tierra y allí también creemos que hay un elemento como la tierra, que es un bien escaso y de restrictivo acceso. No se da el supuesto, como en otras actividades de la producción, donde el capital puede tener un grado de fungibilidad, y esos recursos pueden provenir de centros diferentes. En el caso de la tierra, está ligada a esa limitación en su dimensión, en su explotación y en sus posibilidades de productividad, y en su tenencia y acceso, no sólo de la propiedad. También, por supuesto, a un proceso histórico de cómo se fueron generando esos establecimientos agropecuarios y cuál es la ligazón que tienen con todo el desarrollo de la conquista y colonización de América por parte de España y después por las distintas potencias que tuvieron influencia directa en el desarrollo de nuestro país.

Se refería también Trincherero a la integración latinoamericana como una de las inquietudes de Giberti, y creo que en esto es interesante advertir la situación del Mercosur y de la Unasur. La necesidad de políticas que sean también compatibles entre los distintos

Estados que forman esta gran nación latinoamericana, y advertir que el problema del trabajo rural se repite de manera bastante común, en cuanto a muchas de las cuestiones que marcaba Neiman en su presentación, en toda Latinoamérica, y que también advertimos que hay colectivos laborales bastante vulnerables en cuanto a su estructura, su desarrollo y los diversos grados de explotación de la mano de obra en los distintos países latinoamericanos. Esto pasa con los sistemas de trabajo doméstico y de trabajo rural: ambos tienen una estrecha vinculación con el empleador que a veces se plantea como de tipo familiar, que permite, en muchos casos, naturalizar abusos, la pérdida de derechos o por lo menos la dificultad de alcanzar los estándares de derechos y de beneficios comunes en una sociedad en un determinado momento de su desarrollo.

También nos encontramos con algunos otros mecanismos de producción, como son el trabajo a domicilio, que es un sector particularmente vulnerable y en el cual estalla con gran difusión mediática el problema del llamado "trabajo esclavo", del mismo modo que en el caso del trabajo rural, a lo que me voy a referir después más específicamente. En cuanto a esto, en la presentación de la licenciada Losada se hablaba de la necesidad de abordar estos problemas desde un punto de vista interdisciplinario o multidisci-

plinario, y efectivamente es así. No recuerdo si mencionó a los abogados entre ellos (nosotros queremos estar en todos los lugares, nos llamamos “doctores” y en general hablamos de todo, así que es una característica propia de la formación universitaria o de la profesión) pero creo que el abordaje del problema de la ruralidad, del trabajo y de la producción tiene que ver con una serie de disciplinas y de profesiones y la necesidad de coordinar también entre ellas una atención, desde cada una de esas perspectivas, de los problemas que atañen a la población rural, a los sistemas de producción agraria y por supuesto a quienes trabajan en relación de dependencia o bajo el velo de otras formas contractuales que pueden ser distorsivas de la realidad. Neiman se refería explícitamente a las nuevas formas de organizar el trabajo y la producción.

Hay una mixtura muy común, sobre todo en algunas regiones de nuestro país, en el Noreste y el Noroeste, de pequeñas unidades de producción que casi no alcanzan una dimensión económicamente viable, que son un sostenimiento o un complemento de un trabajo asalariado que a veces es temporario, de una gran incidencia o permanencia en relación con determinado tipo de actividades que a lo mejor no son rurales pero que están ligadas al trabajo rural o a una expansión de la frontera laboral entre lo rural y lo urbano.

Me parece que estas cuestiones están necesariamente vinculadas con el tema que hoy nos convoca, nos dan un marco de referencia de reglas y principios así como de formas de abordaje. Voy a tratar entonces de ceñir mi participación hacia algunas de las cuestiones que planteaba Guillermo Neiman, con quien tengo el gusto de encontrarme más de una vez en este tipo de actividades y por eso voy agregando elementos para el análisis que él suele brindarnos generosamente. Por otro lado, quiero referirme un poco más específicamente al actual marco normativo y al proyecto de ley de modificación del régimen del trabajo agrario. Nosotros hemos traído una publicación del Ministerio de Trabajo que sintéticamente explica el proyecto de Nuevo Estatuto del Peón Rural, una especie de “evangelios” que vamos llevando a todas partes. La idea es, para los que no son abogados, brindar algunos aspectos normativos, no el texto completo de la norma proyectada sino más bien la difusión de algunos lineamientos que permitan reflexionar sobre qué sucede hoy y qué pasaría mañana si tuviéramos esa normativa.

Se ha hablado del campo y de la ciudad, como si estos fueran universos enfrentados, y de una identificación hacia el interior de esos universos que, dada una circunstancia política coyuntural, es decir, una coincidencia política e ideológica fuerte -yo diría casi

hasta partidaria, en estos tiempos preelectorales- de los sectores patronales del campo, que se expresaron en la coyuntura de 2008 en la constitución de la Mesa de Enlace, y el sindicato principal -no el único-, que es la UATRE, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores. Allí también se toman ciertas figuras emblemáticas, del “diálogo social”, el “tripartismo”, que suelen ser un elemento que distorsiona la realidad de los organismos propios a los cuales se están refiriendo, básicamente a la Comisión Nacional del Trabajo Agrario (CNTA) o al RENATRE, el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores. De eso me voy a ocupar cuando entremos en el análisis del proyecto de ley, para entender el sentido de las modificaciones sustanciales que se plantean para el sector. ¿Cuál es la diferencia fundamental entre lo que fue un hito revolucionario en el trabajo rural, el Estatuto del Peón de 1944, o la ley 13.020, de 1947 -que se refirió básicamente a los cosecheros y creó la Comisión Nacional de Trabajo Rural, que tuvo un trabajo muy fecundo- y la situación actual? ¿Cuál es el espacio, el escenario, con las normas que hoy tenemos, que son el producto de una depreciación, de una precarización notable, que está relacionada con muchas de las cuestiones que planteó Guillermo Neiman?

Este escenario es producto de una legislación de la dictadura

cívico-militar iniciada en 1976, que coincide con la modificación de otros dos estatutos, también de marcada precarización: el de la construcción, que ya venía precarizado con el convenio colectivo firmado por Rogelio Coria en 1967, que Onganía legitima con el decreto ley 17.258, privando de protección frente al despido arbitrario a todos los trabajadores de la construcción.

Los abogados en general tratamos de encontrar algo para la defensa de los derechos laborales, y algunas cosas servían para proteger a los trabajadores. En 1980 completaron la obra y liquidaron también aquellos mecanismos del propio estatuto que permitían una defensa mejor de los trabajadores. Esa ley era la 22.250, y la del trabajo rural, la 22.248. También simultáneamente, para la misma época, se derogó el estatuto de los trabajadores gastronómicos, que permitía la participación en una comisión colectiva llamada “laudo gastronómico” para recibir parte de las ganancias del establecimiento a través de un control que los trabajadores tenían y un adicional por lo que los clientes pagaban. Estas políticas tienen que ver, tanto para bien como para mal, con el diseño de las reglas o las normas que van gobernando este tipo de relaciones de trabajo.

En esa amalgama particular que se da, entonces, en 2008, se repiten algunas visiones pero esto nos sirve para tomar en cuenta la

noción del “campo” o de la “campaña”. Cuando hablamos del siglo XVIII o del siglo XIX, la relación entre el puerto -la ciudad- y el interior, la relación entre “civilización” y “barbarie”, son todas formas de ponernos a la vista que hay un bien determinado por la tierra, la producción y la orientación de esa producción en términos de cuál es el paradigma. En el caso del modelo agroexportador, que trata de repetirse también hoy a través de los aspectos financieros, como el que ofrecen los *commodities*, que dan posibilidades y que se instalan también -y esto fue mencionado en la presentación- en la pregunta sobre a quién van destinados los alimentos y la producción agropecuaria, en definitiva el fin último con el cual se desarrollan estas actividades.

Entonces, en relación con estas cuestiones, me parece útil volver sobre algo de lo planteado por Guillermo Neiman. Por un lado hace tiempo venimos trabajando en el Ministerio y afortunadamente se viene instalando, aunque todavía no lo podemos erradicar del lenguaje -incluso la Presidenta hizo una referencia explícita hace unos algunos meses- la idea de desterrar el adjetivo “negro” para calificar el salario ilegal, el trabajo o la economía informal o subterránea, pero que además hasta es, en determinados momentos, paradigmática.

En los noventa, por ejemplo, se tomaba la relación con el sector de la informalidad y se considera-

ba que era una buena señal de resistencia de los productores (no hablo solamente del trabajo rural, sino de la economía en general), porque se tomaba el ejemplo de Italia y se decía cómo ese país se había desarrollado justamente a partir de reconocer este dato de la realidad.

Hace muy poco, participando en una actividad desarrollada en la ciudad de Paraná, sobre el trabajo doméstico, el presidente del Centro de Productores y Empresarios de Paraná hizo algunas referencias a esta cuestión, señalando la necesidad de la flexibilización y la imposibilidad de mantener todos los parámetros de protección. Dio este ejemplo: “un kiosquero de acá de Paraná no puede tener a una persona registrada, porque entonces no le va a dar ganancia”. Este es un argumento del campo empresario rural desde hace mucho tiempo. Hace un año y medio o dos, De Ángeli le planteaba al ministro un proyecto (sin mucha cosa escrita) sobre trabajo rural, diciendo que era imposible, aun con la ley que hoy tenemos, mantener esta situación y que había que hacer algo muy parecido a lo que hoy rige para las trabajadoras del servicio doméstico, esta forma de aportarle a través de la AFIP noventa pesos por mes, dejando de tal manera saldadas las obligaciones con la seguridad social. Ya para el sector del trabajo doméstico es un sistema que nosotros estamos dispuestos a erradicar, o por lo

menos complementar con una serie de derechos que ese trabajador se merece, mucho más en el caso del sector rural, donde junto a formas arcaicas de relación laboral en muchos establecimientos se dan bolsones de gran marginalidad, situación que se replica en actividades con rentabilidades extraordinarias que a veces también muestran dichas facetas, con lo cual nos parece un poco abusivo pensar en que se puede seguir ahondando la situación de desprotección y precariedad de los trabajadores rurales.

Decía esto del trabajo “en negro” y que preferimos hablar de trabajo “no legal”, “no formal” o “no registrado”, porque también en esa referencia a la negritud hay una connotación peyorativa y estigmatizante que tiene que ver con valores culturales e históricos presentes en la formación de nuestra nación, y de invisibilidad de algunas de las situaciones de esclavitud que viven muchos de los sectores del trabajo. Bien decía Guillermo Neiman que teníamos un trabajo no registrado, pero que además había otras formas de trabajo que en el relato periodístico se calificó como “esclavo”, y esto fue de gran impacto. Detrás de esto se abrieron algunas discusiones desde el punto de vista semántico u ontológico o desde una visión economicista, planteando una aparente contradicción que implica una situación de esclavitud en un sistema capitalista. Independientemente de si se

puede adscribir o no a algunas de estas alternativas, lo cierto es que ha sido de gran efecto. Pero tampoco podemos dejar de advertir que cuando tenemos situaciones de trata de personas, sea por explotación laboral o sexual, se dan cientos de miles de víctimas, personas traídas de otros países o de otras regiones, que son engañadas, sometidas a una suerte de privación absoluta de su libertad y además se les exige prostituirse para otros. Esto se parece bastante a la esclavitud.

Cuando lo trasladamos al terreno estrictamente laboral, vemos que hay trabajadores que son trasladados cientos de kilómetros sin saber a dónde van, sin tener referencias concretas del lugar donde va a estar establecido el campamento, sin saber cuáles son las autoridades nacionales, provinciales o sindicales próximas a la que puede acudir para denunciar una situación o simplemente realizar una consulta, sin tener acceso a servicios sanitarios, y mucho menos ponerse en contacto con su familia. Si a esto, además -que cualquiera de nosotros la consideraría como una “reducción a la servidumbre” en caso de sufrirla o por lo menos una limitación fuerte de nuestras libertades- le agregamos las condiciones de vida que en muchos campamentos se han detectado -como falta de alimentos, agua potable, venta a precios absolutamente desproporcionados de elementos de subsistencia diaria- nos lleva a

pensar en aquellos tiempos no tan remotos pero sí históricos en que se pagaba con vales o con fichas, o había levas para el trabajo, que si no era esclavo al menos era forzado.

Creo que estas formas de referirse al trabajo son útiles para generar un grado de conciencia social sobre la necesidad de actuar sobre estos temas. Por eso también tenemos que advertir que esa distribución del trabajo entre las categorías de “permanente” y “no permanente” que el Régimen Estatutario actual plantea, nos lleva además a profundizar en la cantidad de trabajadores informales, porque en la definición de trabajo no permanente de la ley actual se mezclan categorías del derecho del trabajo y de las modalidades de contratación que son muy diversas.

Si yo tengo una necesidad permanente, pero que se da en determinado momento del año, quien trabaja para mí es un trabajador permanente, no un eventual. Si tengo que contratar a alguien para algo que es una exigencia extraordinaria o transitoria de mi explotación, lo voy a necesitar en ese momento o si eventualmente se repite esa circunstancia, si tengo la necesidad de acudir a determinado tipo de especialidades de trabajo, lo que no es usual en mi actividad, podré también recurrir a ese trabajador, sea en forma directa o a través de un tercero que me lo provea, con la idea de

cubrir esa necesidad extraordinaria o transitoria. Pero no en los casos en que, como sucede con muchos productores rurales, año tras año sigo contratando a los mismos trabajadores o a gran parte de ellos que componen ese plantel de temporarios. Y esa temporalidad, que si bien es cierta en cuanto a la activación del contrato y la necesidad efectiva de la prestación laboral, lo es en cuanto a la permanencia o la indeterminación del plazo del vínculo laboral.

Pensemos que en la Argentina nosotros tenemos un sistema de estabilidad que eufemísticamente se llama “relativa impropia”, porque no se puede despedir a un trabajador sin pagar indemnización, por la sola decisión del empleador, sin que haya una razón o causa legítima para prescindir de su servicio. La única consecuencia es el pago de la indemnización. Ya eso da una flexibilidad en cuanto a la organización del trabajo, y nuestra Constitución no garantiza estabilidad, sólo llega hasta la protección del despido arbitrario para el trabajador del sector privado, garantizándole únicamente al empleado público la estabilidad propia, en virtud de la cual nadie puede ser cesanteado sin una razón que lo justifique o una circunstancia extraordinaria debidamente acreditada.

En el sector privado tenemos un sistema de protección del trabajo agrario, que está vigente, pero el 65% de los trabajadores rurales

son encuadrados bajo la modalidad de no permanentes, aun cuando haga diez años que trabajan para el mismo productor. La estacionalidad, por estas nuevas formas de producción a las que se refería Neiman, también es bastante relativa. Cuando se hablaba de los acopios, de la cosecha “gruesa”, de la “fina” y de los ciclos culturales, el movimiento que hoy tienen los intereses financieros que están alrededor del trabajo, los mecanismos de almacenaje, hacen que esa tarea sea de todo o casi todo el año, que puede llegar a diez meses. Así, no parece adecuado que en esos casos se califique a un trabajador como “no permanente” en términos de eventualidad, sino de un permanente discontinuo. Esto último es en realidad lo que la Ley de Contrato de Trabajo define para los trabajadores que dan cuenta de una situación de la empresa cuando afronta necesidades permanentes, pero que se dan en determinados ciclos del año: fábricas de chocolate o de helado, las heladerías, que trabajan todo el año pero cuya dotación se refuerza en época estival, la gastronomía en los centros turísticos, por tomar algunos de los tantos sectores que tienen estacionalidad o están organizados por ciclos de trabajo que generan un aumento de la mano de obra en determinados momentos del año.

Entonces, dos o tres referencias muy concretas sobre de dónde venimos y por qué estamos con

esta normativa. Cuando se sanciona el Estatuto del Peón Rural en 1944, fue la primera vez que se establecía en forma sistémica el reconocimiento de los derechos laborales a los trabajadores del campo, que antes estaban regidos por reglamentos de empresa, códigos de estancia, algún código provincial que en general tenía más que ver con el aspecto rural de la producción o de la tenencia de la tierra, o del arrendamiento, que con el desarrollo del trabajo humano. Esta normativa se complementa con la ley N° 13020, que crea la Comisión Nacional de Trabajo Rural. Este organismo aparece porque era un tiempo en el que la actividad sindical y la negociación colectiva tenían un gran impulso, pero había sectores con una debilidad muy marcada en términos de acumulación de fuerzas y de posibilidades de interlocución paritaria. De tal manera que así como se crearon las Comisiones de Salarios en el vestido o en el calzado para los trabajadores que hacen tareas a domicilio ya sea el del trabajador u otro distinto del de su empleador (algo muy común en la ciudad de Buenos Aires o en el conurbano bonaerense), se creó esta Comisión Nacional de Trabajo Rural, que fijaba los salarios y las condiciones de trabajo, y así lo hizo con una fecunda tarea durante muchos años. Por supuesto, esto cesa abruptamente con el golpe de 1976, cuando las primeras leyes del trabajo (que fueron ade-

más las primeras leyes de facto) apuntaron a suprimir el derecho de huelga y la negociación colectiva, limitar todas aquellas ventajas comparativas que algunos sectores podían tener frente al conjunto de los trabajadores, y entre ellas las normas que la Comisión Nacional de Trabajo Rural había dictado en beneficio de los trabajadores.

Con carácter previo al proceso regresivo que inició el golpe, existía la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) de 1974, cuyo artículo 2º, en su redacción original, establecía su aplicación a todos los estatutos. Es decir que a los avances que había obtenido el sector rural en términos de legislación y de normativa virtualmente autónoma de la Comisión Nacional de Trabajo Rural se sumaba el aporte que la LCT brindaba, generando toda una serie de instituciones que reforzaban a todos los colectivos laborales, incluso a los rurales. Por lo tanto, el concepto de “trabajo de temporada” de la LCT participaba y se refería también al estatuto de los trabajadores rurales. Esto se corta abruptamente con la dictadura y al poco tiempo se dicta esta ley que hoy tenemos, la 22.248, que expresamente modifica la LCT y establece la exclusión del régimen a los trabajadores rurales. Aquí advertimos que muchas de las referencias laudatorias que se hacen al sistema del tripartismo y el diálogo social que formaron parte de esta movida “del campo” en 2008, pero

que siguieron con los años, son bastante ficticias, porque la CNTA, que reemplazó a la de Trabajo Rural, no funcionó nunca durante la dictadura militar. Empezó a funcionar en 1988, y tuvo un desempeño muy dispar, reuniéndose un par de veces al año hasta 1992 o 1993, cuando empieza a tener una regularidad mayor, pero de baja producción de normas. A partir de 2002 se empieza a dar una recuperación de la actividad y en 2003, junto con la recuperación de la negociación colectiva, se potencia el funcionamiento de esa Comisión y la producción cuantitativa y cualitativa de normas.

Para concluir, porque muchas de las cuestiones están dentro de ese librito que les hemos alcanzado, ¿cuáles son las principales cuestiones sobre las cuales hemos trabajado? Digo “hemos”, porque están también Alejandro Senyk, presidente alterno de la CNTA, y Juliana Calvo, asesora de la misma Comisión, ambos de intensa participación en la redacción de este proyecto de ley que se envió a la Presidenta en junio de 2010, y que constituye el denominado Nuevo Estatuto del Peón Rural.

En primer lugar, hay una definición fundamental que nos ha guiado en la redacción, tanto de este Estatuto como el de Trabajadoras para Casas Particulares, que se está debatiendo y tiene media sanción en Diputados, y el de Trabajadores a Domicilio. Noso-

tros entendemos que la LCT es el derecho común laboral para todos los trabajadores de la Argentina, lo que no quita que haya que reconocer o que sea necesario regular de manera singular situaciones que pueden ser propias de algunos sectores del trabajo que ameritan tener una ley especial, pero esta no reemplaza la LCT sino que la complementa.

En este sentido, hemos tomado el criterio que llamamos “de estatuto mínimo”. Solamente regulamos aquellas instituciones que necesitan tener una regulación distinta a la que da la LCT, o que exige complementar con alguna norma específica lo que la ley laboral general establece. Uno de esos casos es el de la situación de los trabajadores de temporada, porque entendimos que realmente el tipo de desarrollo de la actividad rural ameritaba tener alguna diferencia con el sistema de la LCT, pero sin ser un sistema sustancialmente distinto, sino en algún aspecto puntual, que era el carácter consecutivo no de la contratación de los mismos trabajadores. Por lo tanto, frente a la abrupta dicotomía entre trabajador permanente y no permanente instaurada por la dictadura y todavía vigente, el proyecto de ley propone tres categorías o modalidades de contrato. La primera es la del permanente continuo, que sería el trabajador cuya regularización, según decía Guillermo Neiman, se ha ido acrecentando, pero consideremos que esa categoría de trabajadores

hoy representa apenas un 30% del universo total de trabajadores. Por eso las altas tasas de no registración de trabajadores rurales (el 62,5% promedio en todo el país es trabajo no registrado, que casi duplica la tasa del resto de la economía, y que en algunas producciones alcanza el 85% y hasta el 95% de trabajo no registrado).

La segunda categoría propuesta es la de los trabajadores temporarios, que son tanto aquellos que pueden ser convocados para una tarea estacional, cíclica, que la misma producción exige en determinados momentos del año, como para aquellas tareas accidentales, verdaderamente eventuales, de contingencias concretas, de reemplazo de algún trabajador por accidente o enfermedad, o por necesidad de dotar de alguna especialidad laboral circunstancial que no se tiene en el establecimiento. Para los trabajadores temporarios se establece (aquí hay otro tema fundamental a los efectos de la registración) una Oficina Pública de Empleo, que depende del Ministerio de Trabajo, pero que puede coordinarse para su funcionamiento con las autoridades provinciales. De modo que todo empresario o productor que quiera valerse de trabajadores temporarios deba hacerlo a través de ese servicio público de empleo, de manera de garantizar al productor, pero fundamentalmente al trabajador, la formalidad del ingreso, la cobertura de ART, los exámenes médicos

preocupacionales, la certeza de cuáles son los derechos y cuáles las actividades en las empresas y los lugares a donde van a ser destinados. Pero ese trabajador, si es contratado en forma consecutiva por el mismo empleador, adquiere la calidad -y esta es la tercera categoría- de trabajador permanente discontinuo, con lo cual, por un lado, se refuerza su estabilidad en el empleo, que se constituye en la estabilidad relativa impropia, de despido libre, que rige en toda la economía y también para los permanentes, es decir que se los asimila, y le da el derecho y la expectativa razonable de esperar que a cada ciclo vuelva a ser convocado para desarrollar sus tareas, y también la obligación del empleador de hacerlo, y por supuesto, en caso de que esto no se cumpla, su derecho de reclamar por esa situación o por la compensación económica, que en ese caso estaría dada en forma similar a lo que prevé la LCT con una indemnización en concepto de daños y perjuicios más la indemnización tarifada común por antigüedad.

Para terminar, ese tema es uno de los fundamentales dentro del proyecto. También la definición de la actividad agraria, del contrato

agrario, de manera no expansiva sino restrictiva, y la reconfiguración de las Comisiones Asesoras Regionales como espacios tripartitos dependientes de la CNTA que funcionan en determinadas localidades (hoy hay 14 en todo el país), pero que en vez de estar integradas solamente por representantes patronales y sindicales nacionales van a estar formadas y constituidas a los efectos de negociar cada producción en cada lugar. De manera tal que a las representaciones nacionales podrán sumarse las representaciones locales que tengan en ese momento legitimidad para hacerlo. De esta manera -y con otras tantas cuestiones que tienen que ver con institutos tales como la jornada laboral, licencias, régimen indemnizatorio, solidaridad, empresaria frente a los trabajadores, entre otros- entendemos que se construye el camino para comenzar un cambio sustancial en las relaciones de trabajo en el ámbito rural, y para garantizar a los trabajadores del campo los mismos derechos y las mismas posibilidades de desarrollo personal y laboral que tienen hoy los trabajadores del sector privado de toda la economía.



Mónica Bendini

Socióloga, docente e investigadora de la Universidad Nacional del Comahue (UNCO).
Directora de Maestría en Sociología de la Agricultura Latinoamericana, Facultad de
Derecho y Ciencias Sociales de la UNCO.

Agradezco a la comisión organizadora de esta jornada sobre la problemática agraria en la Argentina. Especialmente a Guillermo Neiman, quien nos convocó para presentar nuestros hallazgos y algunas tendencias de una producción colectiva del Grupo de Estudios Sociales Agrarios de la Universidad Nacional del Comahue.

Ya en 1980, Carlos Reborati y Eugenia Sabalain daban cuenta de los desplazamientos de trabajadores desde lejanos lugares a zonas o áreas con fuerte demanda de mano de obra, principalmente para la cosecha. Estos destinos constituyen horizontes de esperanzas de ingresos, de empleo. Sin embargo, este relato de Carlos Reborati no pertenece a una época pasada. Por lo contrario, son fenómenos que persisten en diversos sistemas agrícolas, concretamente la agricultura intensiva, y además de persistir presentan una complejidad renovada a partir de la expansión concentrada del capital.

Para el migrante estacional, la incorporación a un mercado de trabajo distante, temporario y aislado, alejado de la familia, repre-

senta una opción ventajosa frente al desempleo o subempleo y otras condiciones adversas.

Sabalain y Reborati hicieron una estimación de 600.000 trabajadores migrantes estacionales. Benencia dice que fue una estimación aproximada, dado que a través de los censos es muy difícil calcular esta mano de obra. En los 2000, Benencia estima que son unos 350.000. Esto indicaría una reducción abrupta en el volumen, principalmente por la mecanización, pero también por la incorporación tecnológica, que concentra y disminuye la mano de obra ociosa, acortando la estacionalidad de la oferta. Según el RENATRE, se estimaba para 2003 (en un trabajo de Rau para PROINDER) entre 1.300.000 y 1.500.000 trabajadores relevados, pero el registro alcanzaba solamente 650.000 personas, de las cuales se estima que el 40%, es decir 260.000 trabajadores, corresponden a transitorios. También en ese trabajo de PROINDER se analizaron las actividades que requieren mano de obra estacional, y aquí se hizo un listado no exhaustivo de aquellas que no solamente demandan mano de obra estacional sino mano de obra estacional extrarre-

gional. Principalmente tenemos en la región del Noroeste el limón y la caña de azúcar; en Cuyo la vitivinicultura; en el norte de la Patagonia las peras y manzanas; en Chubut la esquila lanera; en Catamarca y Cuyo la olivicultura; en el sur de Córdoba y en Salta el maní, con procesos fuertes de mecanización, y en la región pampeana, el desflore de granos. Hay otras actividades que, aunque marginalmente, también requieren mano de obra estacional.

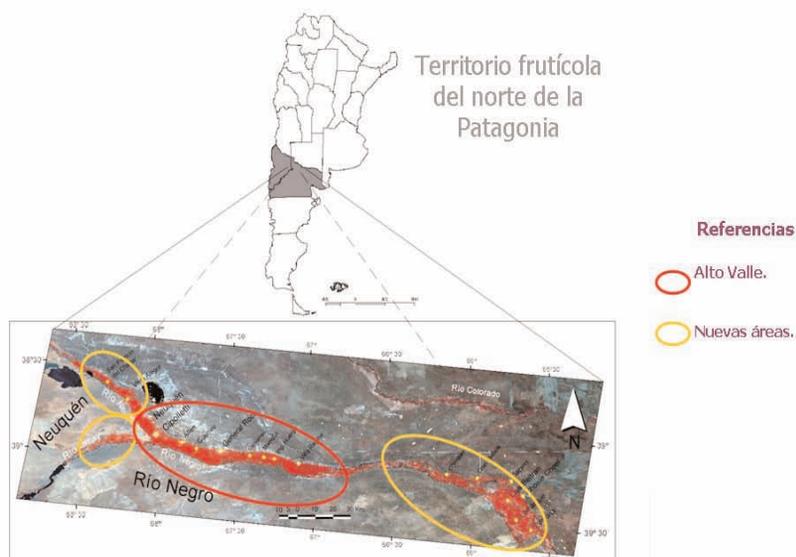
Sabemos que no todas las actividades que demandan mano de obra transitoria requieren el mismo volumen de fuerza de trabajo extralocal. Esta migración estacional, como acabamos de ver, sigue siendo relevante. En algunas actividades se redujo por estos procesos que mencionamos, en otras se generan nuevos movimientos territoriales de trabajadores, en otras disminuyen, pero aún persisten. Las que siguen siendo relevantes en nuestro país son la migración temporal a la uva de mesa, a las frutas de pepita (manzanas y peras), al desflore del maíz, la cebolla, el olivo, el tomate y la esquila. Hay varios desarrollos empíricos recientes en el trabajo de Benecia y Forni; de Neiman, Quaranta y otros en La Plata; Vilaseca, Berenguer y otros. Estos desarrollos, que son trabajos empíricos en distintos lugares del país, validan la vigencia del trabajo migrante para cosecha no mecanizada, especialmente en áreas de pro-

ducción en fresco, con fuertes requerimientos de mano de obra estacional, que junto con la escasa disponibilidad de trabajadores locales, o porque no tienen el perfil requerido, producen la demanda de mano de obra de otras áreas.

La complejidad teórica y empírica de esta migración estacional requiere la vinculación con contextos sociales más amplios que la que surge de la demanda y oferta de mano de obra en el mercado laboral. Involucra, como se dijo aquí, orientaciones de las políticas, significado social del movimiento para las familias y valores culturales.

Aquí voy a presentar el caso de los trabajadores transitorios migrantes en la fruticultura de exportación de la cuenca del río Negro, donde se pone en evidencia la continuidad de estos movimientos de trabajadores con que se inicia la actividad hace más de 80 años. Estos trabajadores en la región han estado bastante ocultos y poco visibles, pero en los últimos años, a partir de las denuncias y sanciones en las inspecciones a través de los medios, van perdiendo esa opacidad. En un croquis de la cuenca del río Negro están señaladas las áreas nuevas de expansión territorial; el círculo rojo es el valle tradicional, el Alto Valle, y tenemos los dos valles medios, de reciente expansión productiva, el valle medio del río Neuquén y el valle medio del río Negro).

Localización del área de estudio



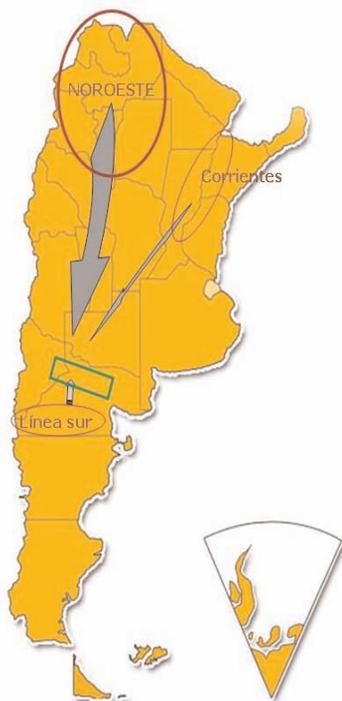
Fuente: Tesis doctoral Norma Steimbregger, 2009.

¿Por qué la selección de este caso? Una razón es que el radio de acción de nuestra universidad se encuentra en esta región. Creemos que es un caso importante y representativo, porque es uno de los que concentran el mayor volumen de migrantes, y como les decía, la presencia del trabajador migrante se inicia con la misma actividad frutícola, o sea que tiene más o menos 80 años de desarrollo, y además no solo es un caso en el que persiste la relación estacional, sino que, como vamos a ver, aumenta su volumen y su complejidad.

En el mapa se siguiente señalan los flujos migratorios. Haciendo un poco de historia de la migración,

en la actualidad el mayor flujo proviene del noroeste de la República, incluyendo algunas zonas de Bolivia, ya que dentro de la categoría de migrantes norteros también están incorporados los bolivianos. A partir de los años '90 hay un flujo de la línea sur rionegrina, por una política de empleo de la provincia de Río Negro, pero actualmente este flujo ha disminuido. Tenemos una nueva co-rriente migratoria de las zonas de Corrientes y del Chaco.

La migración anterior estaba fuertemente concentrada en los migrantes de la zona agrícola del sur de Chile, que acompañó el proceso de expansión y consolidación de esta actividad, pero a



Principales flujos migratorios estacionales hacia el N de la Patagonia

partir del conflicto del Beagle, cuando se redujo el flujo de migrantes de 6.000 a 1.200. Para nosotros eso es una bisagra en la orientación de los flujos migratorios de los trabajadores estacionales. Es un antes y un después. En ese momento, ante la reducción de los migrantes del sur de Chile, comienzan a llegar a la región los trabajadores que ya habían iniciado un flujo migratorio a la región, pero para la cosecha del tomate en el valle medio. La migración anterior, la chilena, entraba por el oeste y llegaba hacia el este del valle, y esta migración del norte entra por el este, desde el valle medio, y su orientación es de este a oeste. Hay una doble sustitución

de corrientes migratorias, pero también una sustitución hacia el interior del perfil de los migrantes. Hasta ese momento del conflicto del Beagle, la migración tenía una organización familiar, y a partir de los años '80 y '90 hasta la actualidad el perfil de los nuevos flujos migratorios es predominantemente masculino.

Pasamos a los registros censales. Como dijimos, Benencia, en su informe del año 2000, y ahora Neiman, señalan las dificultades que se tienen en los relevamientos estadísticos, no solamente para estimar el volumen de transitorios, sino mucho más, el volumen de los migrantes, lo que hace a esa característica de opacidad.

Estos datos del censo agrícola en zonas de regadío abarcan solamente a la zona de Río Negro, a la cuenca rionegrina. Habría que agregar en el volumen los trabajadores migrantes de la provincia de Neuquén.

En primer lugar, vemos la diferencia por la declinación de la que hablábamos en esta mesa de la mano de obra familiar permanente. Hay un 42% de disminución (la mayor disminución se registra entre los censos de 1988 y 2002) en la mano de obra familiar. Hay un 28% de reducción de productores y un 24% de reducción de asalariados permanentes. Creemos que esa tendencia, con la reactivación que tuvo la actividad a partir de 2002, puede haber variado, ya que hay muchos retornos a la actividad agraria.

En el momento de mayor rendimiento, febrero principalmente, porque es el punto de mayor intensidad en la cosecha de manzanas y peras, había unos 26.000 trabajadores asalariados agrícolas. El 72% corresponde a cosecheros transitorios. En los censos provinciales de 1993-1994 esa proporción era del 40%, o sea que no solamente persiste esa mano de obra transitoria para la cosecha, sino que aumenta relativamente. Teníamos por cada trabajador permanente 2,4 transitorios en los noventa, y ahora la proporción es de 1 a 3.

Vemos esa participación en los dos valles; en el tradicional, con

una estructura donde todavía predomina la producción familiar, decimos que es alrededor de la mitad de los transitorios, a través de la fuente que hemos recolectado. La mitad de los transitorios son extralocales, mientras que en las zonas nuevas de expansión, las tres cuartas partes de los transitorios son extrarregionales. Estos hallazgos integran una línea de investigación que desarrollamos en el Grupo de Estudios Sociales Agrarios, y en ella hemos abordado el tema desde una perspectiva macroestructural y microsocial, desde distintas fuentes de datos, dadas las dificultades que implican las distintas fuentes de abordaje. Las áreas de destino donde hemos concentrado el relevamiento primario son el Alto Valle y los valles medios, principalmente el valle medio del río Negro, en Chimpay y Lamarque, y en el valle medio del río Neuquén, en El Chañar. Las áreas de origen donde trabajamos (allí tienen los parajes) son las localidades del eje centro-sur de las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, ya que la mayoría de los trabajadores vienen de esas zonas) comenzamos en 1996 con esa línea de trabajo, y aquí tienen las distintas fuentes de información y los lugares donde se relevaron los datos, lo que nos permitió elaborar el perfil sociodemográfico del migrante y un diagnóstico de sus condiciones laborales, así como también una tipología de ellos. Posteriormente, con el trabajo de

campo, pudimos actualizar estos resultados, que nos permitieron redefinir la tipología y además diseñar la muestra para la recolección de datos a través de algunas cotas (edad, número de temporada, formas de traslado) con que relevamos posteriormente a las familias de los trabajadores en su lugar de origen. Luego trabajamos con procedimientos intensivos, analizando las trayectorias ocupacionales de los migrantes y sus configuraciones históricas en los niveles individual y de la comunidad, y principalmente Norma, en su tesis, avanzó con una tipología de intermediarios y organizadores.

A comienzos de este año, a través de un estudio con PROINDER, pudimos avanzar en la actualización de la tipología de intermediarios. Tenemos la cantidad de encuestas que se hicieron: 81 a trabajadores, 30 a intermediarios en lugares de destino y de origen y a empleadores, sean empresas o productores familiares, y una serie de entrevistas a informantes calificados que realizamos hasta hace muy poco en la zona del valle, en la cuenca del río Negro, y en Tucumán y Santiago del Estero. Luego tenemos una estimación de la mano de obra migrante. La primera información está dada por el sindicato en Río Negro y Neuquén, donde se percibe un aumento de la cantidad de trabajadores en las distintas temporadas. Por medio de fuentes de distinto tipo, como las entrevistas

a informantes clave, como la Secretaría de Trabajo de Tucumán y los transportistas, a partir de las encuestas, podemos estimar que además de los trabajadores que son trasladados por el gobierno de Tucumán todavía persiste un 40% de trabajadores que se traslada en colectivos de línea, sobre los cuales no hay mucho registro.

En la temporada anterior, las fuentes regionales y nacionales estimaban unos 15.000 a 18.000, y en esta última temporada, en que estuvimos trabajando en los lugares de origen y de destino, la cantidad de trabajadores que se trasladan aumentó de 20.000 a 25.000. Como decía, sobre la base de los trabajos de campo, pudimos construir una tipología de migrantes teniendo en cuenta su origen y el significado social del movimiento. Esta tipología fue reformulada con el trabajo de campo posterior porque estos procesos, como todos sabemos, son dinámicos y los flujos son reorientados por esta capacidad que tiene el sistema a través de las estrategias empresariales y las propias estrategias de las familias de trabajadores. El asalariado rural con pluriactividad de base agraria es el que combina distintos ciclos, por lo cual la movilidad es circular y va articulando espacios. La característica más reciente, frente a la imagen de que la orientación de la migración es rural-rural, es que provienen de áreas suburbanas, de pueblos o

de parajes rurales, o sea rural-concentrado-conglomerado.

Esta categoría de semiasalariado rural había perdido vigencia porque declinó este flujo proveniente de Chile, que realmente eran campesinos semiasalariados que combinaban trabajo predial con trabajo extrapredial, pero en la actualidad se circunscribe y se resignifica esta categoría con los migrantes santiagueños, mucho más que los migrantes de Tucumán, que provienen de sectores rurales dispersos. Otra categoría es el asalariado con pluriactividad multisectorial, que combina tareas urbanas (changas) de carácter ocasional con trabajo agrícola, y tiene residencia urbana e interurbana.

La última categoría, que es la de desocupados en su lugar de origen, se refiere a lo mencionado anteriormente de la década de los '90, por iniciativa de la Secretaría de Trabajo del gobierno provincial, que impulsó y favoreció el traslado de desocupados de una de las zonas más marginales de Río Negro, que es la línea sur. Sin embargo, en estos momentos ha declinado este flujo y hay una revitalización económica de los pueblos de la línea sur.

Esta es una síntesis de todos los temas. En todos podríamos abrir una serie de aristas y de dimensiones, pero ya se mencionó que el tema de la persistencia de estas migraciones temporales estacionales está muy relacionado con

las formas de intermediación, enganche y reclutamiento que tienen esa capacidad de ajustarse a los requerimientos y a la demanda, a las redes sociales que establecen esos nexos. Vemos como conclusión que aparecen nuevas formas de intermediación más ligadas a las empresas multinacionales de servicios eventuales, que son intermediarios nuevos que aparecen en el escenario, pero estas nuevas formas, tanto en las grandes empresas como en las pequeñas empresas locales de trabajo eventual, que surgen a partir de 2006-2008 con la declinación de las cooperativas de trabajo en la actividad agrícola en la zona, y este también es un momento bisagra. Esas nuevas formas de intermediación tienen la característica de que se montan sobre formas tradicionales de reclutamiento. Las empresas se combinan con los líderes cuadrilleros o coordinadores para hacer el reclutamiento y selección del personal que va a migrar. Tenemos distintas categorías. La figura clave es la del líder cuadrillero o coordinador, que puede acompañar o no al conjunto o cuadrilla que seleccionó, pero también este líder aparece vinculado con los sindicatos, los agentes estatales (comisionados municipales en la provincia de Tucumán) y los transportistas. Es la categoría clave de intermediario.

Tenemos la declaración de un transportista, uno de los primeros, más conocido como "El Tuc-

manito”, que en su testimonio da cuenta de la red de reclutamiento, de las limitaciones que tiene para el enganche de los trabajadores, y cómo se están ampliando actualmente con la intervención del go-bierno de la provincia de Tucumán, las tratativas que se llevan a cabo con la Dirección de Empleo de Santiago del Estero y la posibilidad de extender o ampliar los lugares de reclutamiento a Bolivia, Chaco y Corrientes.

Entendemos que esta evidencia contribuye a redimensionar la migración estacional en el agro, y el carácter que asume en regiones de capitalismo dependiente. Como decía Neiman, esta movilidad, ya sea pendular o circular, da cuenta de la jerarquización de territorios, entre territorios de reservorio y territorios más dinámicos, pero también de una modernización paradójica con persistencia de marginación, como se ha mencionado ya en la mesa, en la subalternación. Existen formas modernas y menos modernizadas en la contratación de los trabajadores, en la organización del traslado, en los procesos de trabajo y en las condiciones del ambiente laboral. Las evidencias dan cuenta de la vigencia y la relevancia que tienen principalmente en las zonas de producción en fresco estas movi-lidades territoriales, no solamente para la cosecha, sino además para paleo, poda o defloración.

Al mismo tiempo, al ahondar las condiciones laborales y de vida de estos migrantes, los trabajos y la evidencia demuestran que la modernización, entonces, no elimina la marginación. Hay procesos dinámicos, cambios y continuidades en el perfil de los trabajadores y en las formas de intermediación, que se vuelven más complejas. Respecto de las formas de intermediación, hay una conclusión a la que hemos llegado a partir del trabajo del PROINDER, que es que estas formas de intervención del gobierno y de los sindicatos en Tucumán, si bien contribuyen a solventar los gastos de traslado de ida de los migrantes, también contribuyen a los mecanismos de acumulación de las grandes empresas. Son ellas quienes utilizan este mecanismo y no llega a los productores familiares, quizá por un problema de agregación en la demanda, porque trabajan con contratación de colectivos con un traslado de 60 trabajadores.

En cuanto a la representación de los trabajadores, la movilidad espacial resulta para ellos una alternativa digna de estar incluidos. A pesar de la exigencia física y de los bajos salarios, es una opción ventajosa para ellos y sus familias, porque los trabajadores resaltan el valor del trabajo.

Esta mano de obra, como fuerza flotante, forma parte del mundo del trabajo y está perdiendo, afortunadamente, la opacidad que

tuvo durante tanto tiempo. Sigue cubriendo los requerimientos de las empresas. Como ellos mismos se definen, son “aguantadores”, son dóciles, tienen resistencia física y siempre retornan a su lugar de origen una vez terminada la cosecha.

También hemos analizado la persistencia del sentimiento de

xenofobia hacia estos trabajadores, de inseguridad en los trabajadores locales. Este sentimiento de desconfianza no solamente está en la población local, sino también en los trabajadores locales.

Por último, reafirmamos la vigencia y relevancia de la migración estacional en la fruticultura de Río Negro y Neuquén.

Debate con los asistentes

P.: La búsqueda, en términos sociológicos, me parece interesante, pero hay que pensar en categorías de coerción antes que de mercado de oferta y demanda laboral. En función de la tipología del contratista, y tomando el ejemplo de Tucumán, la intervención del Estado parece funcionar como activador de la mediación con un mecanismo de coerción. Me preocupa esto, y hacia ahí va la pregunta, porque en definitiva estamos frente a un capitalismo agrario que como todo capitalismo busca maximizar ganancias.

P.: Las mediaciones son un tema que se trabajó mucho en Geografía, y ver esta figura del contratista, pensando de qué manera se los trae a la cosecha y qué facilidades tienen de negarse o no, si es que hay trabajo en la zona rural de origen, nos lleva a muchos interrogantes sobre cómo mejorar la calidad de estos trabajadores.

P.: Desde el sector académico o del Ministerio, ¿en qué medida tenemos información precisa de las actividades de los contratistas y en qué medida conocemos el tipo de trabajo, su volumen y su calidad? Y si es así, ¿en cuánto valida o contradice las tendencias de pérdida o no del trabajo en la agricultura que aparecen en los censos? Los censos no identifican el trabajo de los contratistas.

Cuando Mónica Bendini menciona las principales actividades rurales o agrícolas en las cuales existen en este momento trabajos temporarios, muchas de ellas: desflore del maíz, olivo o la vid, están a la puerta de mecanizarse. ¿En qué medida, con esta apertura importante que hay hacia lo social a partir del Gobierno, universidades, Conicet, etc., no es posible hacer un esfuerzo entre el sector académico y ministerial -Agricultura, Trabajo o Industria- para prever la desocupación ante

un proceso de tecnificación inexorable?

Mónica Bendini: Respecto de la migración coercitiva, las redes que se conforman son redes de parentescos y redes ambientales. Estos intermediarios o cuadrilleros no solamente se conectan con las empresas para conocer sus requerimientos, sino que también son parte de la intermediación de los sindicatos (FOTIA, UATRE) y trabajan con los gobiernos locales. Desde el punto de vista de los trabajadores, ellos no lo perciben como una coerción, sino más bien es el sistema el que los lleva a tener que alejarse, el desempleo o los períodos de subempleo y las condiciones de vida en las que están. Hay líderes que se hacen cargo de los requerimientos de las empresas y que de alguna manera seleccionan a los trabajadores según su comportamiento y su docilidad en años anteriores. Ahí sí hay un intercambio con la patronal, pero me parece que el radio de acción que tienen y las relaciones en la intermediación, como eslabonamientos, son más amplios. Se trata de una figura controvertida, semejante al acopiador en los sistemas extensivos, el mercachifle que llega al campo, que tiene que ver con las propias condiciones de vida: lo saca en un momento de enfermedad, da préstamos. Son figuras controvertidas. En los casos del desflore del maíz que se conocieron en la prensa como trabajo esclavo,

estuvimos con uno de los líderes y parte de su cuadrilla. Ellos consideran que perdieron su trabajo. Después de una larga conversación, pudieron reconocer que era necesario que se visibilizara esa situación, pero la experiencia próxima es que quedaron sin la posibilidad de trabajar.

Sobre la mecanización: uno puede pensar en el futuro una mecanización ampliada. Lo que podemos ver es que aparecen actividades que generan nuevos traslados, como el arándano, o nuevas actividades que no tienen conformado un mercado de trabajo local para esas necesidades. Puede ser la tendencia: nosotros vemos que disminuye, desde las cifras que hemos mencionado, en los '60 y '70, pero en otras actividades como la fruticultura, pese a la mecanización, o la uva de mesa, donde está más retardada, los requerimientos aumentan por la expansión productiva y por la mayor productividad. Esto tiene que ver también con las estrategias empresariales, porque suele preferirse mano de obra extrarregional a la mano de obra local, y esto se relaciona con el disciplinamiento y la docilidad y el papel que juegan estos líderes en la gestión de la producción y del trabajo. Es un interrogante, pero nosotros no nos manejamos con absolutos sino con situaciones grises.

Guillermo Neiman: Sobre la primera pregunta no tengo mucho

más para agregar. Creo que hay que prestar mucha atención a la heterogeneidad que existe, como mostró Bendini, en este grupo de intermediarios: un "cabecilla", como se lo llama en Santiago del Estero, caso en el cual podríamos pensar en una relación bastante particular, hasta Manpower, que es la principal intermediaria en Mendoza. Creo que la categoría de "intermediario" viene prestada de la sociología del trabajo urbano. En otras situaciones, quizás habría que revisarla. También hay ciertas relaciones de parentesco, amistad o vecindad en la conformación de estas cuadrillas o grupos de trabajo.

Respecto del contratista, después de un tiempo, se volvió a trabajar de nuevo con los fondos de inversión o *pooles* de siembra en los noventa. Tal vez habría que pensar un poco más en algunos casos, al menos los más importantes, como empresas de servicios. Hay mucha diversidad allí. En un trabajo que estamos haciendo en 9 de Julio encontramos empresas superespecializadas, por ejemplo un único contratista que se dedica a la preparación de forraje y tiene cuatro o cinco máquinas para eso. Va desde Salta a Buenos Aires durante todo el año.

El único dato que conozco es el de una encuesta de la provincia de Buenos Aires sobre contratistas, que data de 2002-2003, que cuantificó 70.000 asalariados per-

manentes y 15.000 que trabajaban para contratistas.

Sobre el tema de la mecanización, es cierto que en los casos de todas las producciones que se mencionaron hace falta ajustar las cosas, pero la máquina cosechadora está disponible. También es cierto que nunca dejan de difundirse, y de hecho hay muchos casos en que comenzó y luego se interrumpió el uso de maquinarias. La nueva expansión del olivo en Catamarca es un ejemplo de eso. En la uva, en Mendoza, hay tres o cuatro máquinas, que vienen de Europa en la contraestación, las traen en barco, las usan en la cosecha y las devuelven. En el caso del algodón, la máquina estuvo disponible durante mucho tiempo y en un momento -que tuvo que ver seguramente con la crisis laboral- dejó de utilizarse. En otro tipo de cultivos la incorporación de esta maquinaria ha sido bastante más rápida, y en parte tiene que ver con algunas cuestiones técnicas: en uva, para vinos finos, no están muy seguros, por algunos daños que puede provocar. Hay otras cuestiones que hacen que finalmente no termine de difundirse, aunque -coincidiendo sé cuánto faltará para que eso suceda.

El otro punto es sobre la visión positiva de la incorporación de la maquinaria, teniendo en cuenta las alternativas que tiene este tipo de trabajadores. No todos los transitorios, pero sí especialmente

los migrantes, están viviendo en localidades de distinto tamaño, con serias dificultades para insertarse en esos mercados de trabajo. La combinación que uno encuentra es agricultura, construcción y trabajo informal no calificado. Es cierto que una política de formación tome más de una generación, y acompañada por otras políticas podría pensarse en una reubicación muy importante de los trabajadores estacionales. Sería para discutir el uso de fondos públicos para este tipo de inversiones.

Álvaro Ruiz: Hay muchos emprendimientos cuya lógica de ganancia y capacidad de rentabilidad está apoyada únicamente en la precariedad del vínculo laboral y en la superexplotación de los trabajadores. En cuanto comienza a levantarse el piso de protección y promoción social, empieza a ser no rentable, o por lo menos no rentable con las magnitudes a las cuales estaban acostumbrados. Las diferencias que hay entre una mercadería puesta en un local de *shopping* del centro de Buenos Aires y lo que se paga en un taller por un pantalón de marca muestran la existencia de una cadena que gana fortunas a partir de la superexplotación de ciertos trabajadores y en otros casos no, pero siempre con un salario de esos trabajadores muy deprimido, aun el que no está en condiciones de esclavitud, no el de los talleres

clandestinos que evaden una serie de normas. De hecho, nos cuesta mucho verificar el cumplimiento de las reglas acordadas con el sindicato en materia de indumentaria en los talleres vinculados con el sector. No es que en otras empresas se paguen salarios mucho mejores.

Esto tiene que ver con otro aspecto. Hay trabajos que los hombres y las mujeres deberían dejar de hacer. Cuando se habla del desflore del maíz, aun cuando hiciéramos abstracción de algunas condiciones de los campamentos, sería deseable que no ocurriera. Esto nos enfrenta a otra problemática que excede lo rural: ¿qué hacemos con todos aquellos que dejan de trabajar en esas condiciones? Las respuestas que podemos dar desde el Estado son políticas de Estado, que la academia tiene que favorecer con logística y con inteligencia, dotando de una cantidad de elementos, pero con un trabajo de los ministerios que están involucrados. De hecho, nosotros, con el tema del desflore del maíz, en marzo de este año, sacamos una resolución en la CNTA, fijando las condiciones de vida, de traslado y de suministro de todos los trabajadores temporarios en todo el país. Eso generó muchas críticas en el sector empresario, declamaciones de que no se pueden cumplir, pero fue la primera vez que los sectores empresarios se han acercado a los gobiernos provinciales o al Ministerio de Trabajo

para ver cómo pueden cumplir, y estamos cerrando esta semana con la Asociación de Semilleros Argentinos, que es el sector más poderoso, de empresas nacionales y transnacionales ligadas con ese sector de rentabilidad alta, para establecer mecanismos especiales para esa actividad de desflore del maíz, que van a complementar la Resolución N° 11/11, que dictamos hace quince días.

Por supuesto, van a ganar algo menos, y en otras economías, como pasa con el arándano, donde estamos trabajando también con este tema, o con la yerba mate, donde tenemos más problemas en Misiones, porque hay un 65 o 70% de los productores que son minifundistas y con unidades poco rentables. También habrá que plantearse, como en el caso del kiosquero de Paraná, que reivindicaba el presidente del centro comercial de la zona, que cuando no se puede ser empresario hay que dedicarse a otra cosa. Si el kiosco quiere estar abierto las 24 horas, tendrá que tener empleados, y si no abrir menos horas, o trabajará el dueño del kiosco. Si hay trabajo doméstico, tendrá que tener la protección que la ley establece, o no se podrá contar con ese servicio. Lo que no podemos aceptar es que este tipo de construcciones culturales se hagan sobre la base de una superexplotación. También estamos trabajando en la problemática del trabajador migrante en Santiago del Estero o Tucumán, o en algunos

casos provenientes de Bolivia y Paraguay. Estamos en conversación con el presidente del INTI, Enrique Martínez, sobre algunos proyectos de infraestructura de mediano y largo plazo que permitan que esas poblaciones no migren. Pero la no migración de estas poblaciones pondrá también en jaque la manera de resolver el trabajo donde es necesaria una mano de obra intensiva, tal vez elevando los costos o generando otras alternativas. Generalmente quien migra lo hace por una necesidad, no porque esa sea su forma de hacer turismo laboral. Se instalan en otro lugar por necesidad. La posibilidad es darles una alternativa por medio de obras de infraestructura, como las que se están haciendo en Santiago del Estero en el río Dulce, por ejemplo, lo que permitiría algunos desarrollos locales.

Tenemos que mirar estas cuestiones para dar respuestas inmediatas a los abusos, para ir levantando las condiciones de vida y de trabajo de quienes están comprendidos dentro de esta franja de trabajadores, pero además mirando a futuro algunas cuestiones que son inexorables, de desarrollo tecnológico, y otras que vale la pena fomentar e incentivar.

Pero quiero hacer una aclaración sobre algunos términos. Las empresas de servicios eventuales no pueden trabajar en el sector rural. Manpower, por caso, no trabaja como empresa rural, porque

el régimen de servicio de trabajo eventual surge de la LCT y no es aplicable al trabajo agrario, por las propias disposiciones de la Ley de Trabajo Agrario. En segundo lugar, son de objeto único: sólo pueden intervenir en servicios eventuales. Entonces, ¿cómo han encontrado una veta para hacer otros negocios? Por ejemplo: las selecciones de personal o el asesoramiento en materia de recursos humanos no se pueden canalizar por una empresa de servicios eventuales. Tienen otras divisiones, que son otras empresas, y en el caso del personal del sector rural, se trata de empresas de servicios, con lo cual los trabajadores se vinculan con ellas. La diferencia es que hoy todos están catalogados como no permanentes: los llevan al arándano, luego al desflore del maíz, después al ajo, y cada uno de esos vínculos nacen y mueren en esas circunstancias. La diferencia del proyecto de reforma es que para esta clase de empresas serían permanentes discontinuos, con lo cual esos trabajadores tendrían derecho a ser convocados y esto les daría derecho a una continuidad laboral efectiva durante todo el año o gran parte de él, pasando de una producción a la otra.

También se utilizan como sinónimos, pero no es lo mismo, los conceptos de transportistas y contratistas. Si el transportista lleva a un trabajador o a una brigada de trabajadores de un lugar a otro es una circunstancia. Cuando ese

transportista los lleva porque los conchaba en tal lugar, y es el agente de conexión con esos trabajadores, es la misma figura que hemos visto en relación con esta eventualidad que no es tal. Esos contratistas son empresarios y, en todo caso, la cadena de solidaridades en relación con el trabajador pasa por el contratista, la empresa que terceriza (por ejemplo, Manpower) y el propio productor o la empresa de servicios.

Otra cuestión importante es que hay un problema de tercerizaciones en toda la economía. Esto está ligado a nuevas formas de organizar el trabajo y la producción, pero también a la andanada flexibilizadora de los '90, iniciada en Europa en los '80, básicamente, y llega como flujo y reflujo unos años más tarde. Ahora parece que ellos se llevaron la nuestra de 2001, pero podría volver con algunos íconos como la flexiseguridad y algunos otros mecanismos que tratan de ligarse con formas menos estables y vinculantes del trabajo. Algunas tercerizaciones pueden responder a una necesidad efectiva de organización del trabajo y otras pueden ser un fraude laboral. Si estamos ante el segundo caso, no es más que una ficción, y en la medida en que pueda correrse el velo de esa ficción, operan los mecanismos normativos específicos de toda contratación. En los casos de tercerización real, lo que tendremos que ver entonces es en qué medida se asumen compromisos en la cade-

na de contratación y en qué medida se va regulando específicamente la situación de cada uno de éstos. En el proyecto de Nuevo Estatuto del Peón Rural también se refuerza todo lo que son los conjuntos económicos o grupos de empresas, como responsabilidades solidarias frente al trabajador, pero también se refuerza toda la solidaridad en la cadena de contratación, para evitar, justamente, que siempre se corte por lo más fino. La responsabilidad de aquel que utiliza un contratista es saber que ese contratista es fiable, que cumple con el trabajo registrado, y que, en definitiva, va a dar la respuesta requerida.

Hoy lo que sucede es que la única forma de obtener una retribución adecuada, en ciertos casos, es multiplicar los brazos del trabajador y los de toda su familia, pero con una sola relación de trabajo regularizada.

P.: *Coincido con Mónica Bendini en el sentido de que lo que vemos en Tucumán: las relaciones de los contratistas con los trabajadores no necesariamente son coercitivas. Hay una serie de relaciones de parentesco, de compadrazgo, de amistad dentro de los pueblos, etc. No sabemos exactamente qué pasa después: cómo llega el trabajador, en qué condiciones realiza la cosecha de fruta. Sí sabemos que son trabajos altamente apreciados. Estamos hablando de pequeños productores*

cañeros, mayoritariamente minifundistas, que no pasan de las tres o cuatro hectáreas, que una vez finalizada la zafra quedan sin posibilidades de tener continuidad laboral, excepto por los famosos "planes interzafra", que llegan tarde, mal y a veces son una ayuda casi miserable. De allí que el reclutamiento y traslado de una fuerza de trabajo ociosa a otras regiones tiene distintas lecturas: por un lado, desactiva posibles conflictos sociales dentro de las propias áreas. Tucumán es una provincia muy densamente poblada, con poblaciones muy cercanas unas de otras y los conflictos adquieren una dimensión bastante importante cuando se producen. Esa es la razón por la cual el gobierno provincial, junto con el sector de los ingenios y de la agroindustria, fomenta estas formas de contratación, porque de alguna forma descomprime posibles conflictos internos.

Es cierto que es una alternativa para los minifundistas. Hace poco, en una reunión que tuvimos con una cooperativa de pequeños productores, la mayoría de ellos se trasladaba a Neuquén y Río Negro para dedicarse a la cosecha de la fruta, y los que no lo hacían querían hacerlo, fundamentalmente por una razón, que no sé si mencionaste dentro de las ventajas en las conclusiones: el trabajo de la fruticultura en el Sur los provee de obra social. Ellos están cubiertos por su obra social durante todo el año, cosa

que la industria cañera de la provincia de Tucumán, en cien años, todavía no pudo cumplir porque, según datos de la FOTIA, el 50% de la fuerza de trabajo, tanto en el surco como en la industria, está en negro. Así, desde Tucumán el Sur es una válvula de escape, donde las condiciones laborales se cumplen. Insisto en que no conozco, ni tampoco hemos indagado entre la gente que viaja, cuáles son las condiciones de trabajo allá, pero aparentemente son buenas. Conocemos casos de productores que viajan allí hace más de quince años, porque evidentemente significa una ventaja. Los bajos salarios que supuestamente se pagan en comparación con otras actividades en el Sur, es algo relativo, para ellos parece un buen salario, para ahorrar y vivir el resto del tiempo hasta que consigan meter la caña en la época de cosecha, en el invierno.

P.: Evidentemente, uno de los problemas más difíciles es el del empleo. Si el desempleo agrario continúa contándose de a miles como en los últimos veinte años, básicamente debido a la mecanización de las grandes cosechas como el algodón y la caña, se puede hablar de incorporación de tecnología que ahorra mano de obra y eleva las ganancias empresarias. En términos más modernos: una mayor competitividad en el mercado internacional. Pero el mercado internacional no está

afuera, está acá adentro.

En Misiones ha habido una articulación del trabajo estacional bastante interesante para sus habitantes asalariados en la recolección de yerba mate y la del té. Como los períodos estacionales no se superponían, el tarefero que iba a cosechar té lograba ingresos más o menos buenos, y por eso es muy importante prever esto que está pasando hoy. La mecanización de estas actividades que mencionaron: el arándano, la uva para vino, la yerba mate -que ya tiene la maquinaria- es continua. La otra cuestión es que lamentablemente los otros sectores de la economía no tienen capacidad de incluir a estos desalojados del campo en actividades productivas. Hay una muy escasa potencialidad de incorporar, ya no la desocupación del campo, sino la propia desocupación urbana. Evidentemente influyen las innovaciones tecnológicas: la incorporación de un desarrollo capital-intensivo, en vez de mano de obra-intensivo. Otro aspecto muy importante es el desempleo que no se genera por innovación tecnológica. Hay coerciones que ocurren, sobre todo en las regiones donde hay una cantidad de pequeños productores, como el NOA y el NEA, donde habría alrededor de cien mil personas con trámites de desalojo o de conflicto por la tierra: son coaccionadas para salirse de sus tierras. Así la agriculturización en Tucumán, Santiago del Estero o Salta tiene

costos humanos impresionantes con el desalojo de la pequeña producción. Entre 1988 y 2002 por lo menos tres mil productores familiares desaparecieron de la producción agraria y no encontraron ningún trabajo, la mayor parte engrosó los conurbanos de nuestras ciudades. Los desalojos son un elemento de coacción poco investigados. Según vimos en el PROINDER los últimos registros de 2002 indican que hay ocupantes de tierras -aparceros, comunidades indígenas y campos comuneros- con algún permiso, pero son desalojados ante la llegada de la agricultura intensiva. Creo que ese es otro aspecto de generación de desocupación rural a tener muy en cuenta.

Álvaro Ruiz: En primer lugar, hay situaciones coercitivas en el trabajo rural cuando se dan circunstancias de base o infraestructura: no hay empleo y es necesario migrar, por lo tanto se genera una coerción. Tampoco pienso que el trabajo signifique necesariamente una elección entre dos coerciones, una menos mala y otra peor. Creo en el trabajo de calidad, en el empleo digno, en que el trabajo es la forma de integración y de inclusión, y que el trabajo es la forma de realización de las personas. También es trabajo el de los profesionales, el de los que tienen un oficio, y somos trabajadores también los de la academia. Todo esto no nos

enfrenta siempre a coerciones, aunque no siempre hacemos lo que nos gusta.

En el punto concreto de la coerción, también hay que distinguir algo: independientemente de que sea, como en el valle del río Negro donde se dan ciertas características, tenemos conflictos siempre en diciembre, con el raleo, y después, a fin de mes y principios de enero, con la cosecha. Son conflictos fuertes, difíciles, porque además allí hay tres sindicatos: UATRE, que negocia un convenio colectivo y no se rige por el trabajo agrario; el sindicato del hielo y el sindicato de empaque. Cada uno de ellos juega dentro de un ámbito donde los tiempos son también coercitivos y esto es un elemento que maneja cada sindicato, pero además sobre un negocio, que es el de la exportación, que da diferencias. Además hay una característica en nuestro país: el que el productor vende sin saber cuánto va a cobrar. El argumento es que rigen precios internacionales en ese momento desconocidos: "No podemos dar un precio, porque no sabemos cuánto va a ser, porque ya no nos compra Rusia", se les dice. O bien la relación con el euro o con el dólar. A raíz del último conflicto que hubo este año se hizo una iniciativa interesante del Ministerio de Economía, que acompañaron los de Agricultura y Trabajo, para establecer algunas pautas objetivas que permitan a los productores pelear el precio, porque los

productores se escudan, y a veces con bastante razón, en que no pueden dar salarios porque no tienen asegurado un precio, pero no pelean el precio con quienes les compran ni se organizan para exportar. Lo que se está haciendo a través de ese espacio es definir algunos indicadores y parámetros que permitan a productores, trabajadores, sindicatos y a las autoridades nacionales saber si el desarrollo de esa producción es viable o no, porque si no se ponen cientos de millones de pesos en subsidios que sostienen una actividad antieconómica.

Completo con otra cosa: cuando hablamos de las situaciones de coercitividad hay que diferenciar aquellas en las que el trabajador, en Santiago del Estero o en Tucumán, elige a través de sus relaciones familiares o de amigos, ir a trabajar, y luego las condiciones reales. Porque a ese santiagueño o tucumano lo convocan al desflore del maíz y cree que va a lograr una diferencia económica importante, pero luego sucede que cobra la mitad, no puede salir del campo y está a 20 km de la ruta. Si alguno de ellos no cumple o se va, pierde toda la cuadrilla que conforman: una coacción que es del conjunto y de sus pares. Estas son situaciones que son absolutamente remediadas y no dependen de una cuestión de infraestructura, sino de algunas medidas positivas que permitan una mayor participación, un mayor compromiso sindical y una mayor infor-

mación para esos trabajadores.

Puntualmente respecto del tema de la zafra del azúcar, también se da una situación de conflicto bastante fuerte en Tucumán, Salta, Jujuy y el norte de Corrientes y Santa Fe, de una paritaria general, porque allí no hay trabajo agrario desde el punto de vista del régimen legal. Allí ya tenían una convención colectiva de trabajo anterior al gobierno militar y por lo tanto se mantuvo ese régimen, que es amparado por la LCT. En esos sectores hay distintos tipos de rendimiento y de desarrollo productivo, y por lo tanto los salarios pagados no son iguales en San Martín del Tabacal y en Tucumán. Esto determina unas paritarias integradas, pero que funcionan en paralelo. Lo que está claro es que hay una baja registración de trabajadores, pero además hay una baja registración de los trabajadores necesarios en la interzafra (hablo de la industria y no del surco), porque la industria tiene una necesidad en un momento dado -que es el pico más alto de contratación laboral- y después cae abruptamente. Hay ingenios que registran un solo trabajador después de la zafra. No es viable pensar en el desarrollo de todas las actividades de mantenimiento, que son de la prezafra, si no tienen una cantidad mayor de trabajadores. Por eso el conflicto de este año, en esa negociación colectiva, estuvo muy ligado con la posibilidad de cerrar un acuerdo que garantizara al sindicato que

habría un porcentaje alto de trabajadores activos en la zafra luego en la interzafra, como trabajadores de mantenimiento. Por eso digo que hay algunas cuestiones que son estructurales, y otras que se explican por la búsqueda de exceso de rentabilidad aprovechando condiciones precarias de trabajo. Estamos convencidos de que si una actividad económica sólo puede ser rentable mediante la explotación de los trabajadores, entonces no puede ser una actividad viable, deseable y por lo tanto no puede ser acompañada por el Estado.

Mónica Bendini: Acerca de la posibilidad de migrar, para algunas familias es la única opción. Se puede pensar en una situación de condicionamientos o coercitiva. Si se diferencia hacia el interior de los migrantes, reconstruimos la historia ocupacional de dos familias, una de Tucumán y la otra de Santiago del Estero. Para una de las familias, la migración es la única opción, y hay una reproducción de la pobreza. En la otra, la de Santiago del Estero, hay una diferenciación social, porque pudieron, como ellos dicen, comprarse algunos electrodomésticos y hasta un automóvil, con el que traen trabajadores a la zona. El conjunto de migrantes es heterogéneo.

Respecto de las empresas, las condiciones de trabajo dentro de una misma empresa pueden ser

muy diferentes. Por ejemplo, la empresa líder de fruticultura tiene explotaciones con condiciones de vivienda y de trabajo que podríamos considerar muy modernas, pero tiene además otras explotaciones con productores que viven en contenedores, según registramos. Hay una complejidad muy grande hacia el interior.

Respecto de las relaciones con el cabecilla, además de las de tipo laboral y existentes por lazos de parentesco o de amistad, también hay relaciones clientelares, y se establecen por estas combinaciones que tienen distintos “enganchadores” o intermediarios, que se dan de manera compleja. El transportista puede ser un empresario independiente. Hay centros de reclutamiento en la zona por donde pasa ese transporte. El mismo transportista puede trabajar en una contratación para el gobierno de Tucumán, o su reclutamiento puede estar orientado a partir de las empresas. Esto es para mostrar la complejidad que tienen estos agentes intermedios.

Respecto de las empresas, hubo una demanda de vinculación entre la academia y las empresas de recursos humanos. Les garantizo que tuvimos serias dificultades para entrar a estas empresas, principalmente por las denuncias que hubo durante el trabajo de campo. Ni con la ayuda del PROINDER y del Ministerio de Trabajo, que se comunicaron con

las empresas, pudimos acceder a más que dos de ellas: Adecco y Red Service. Las dificultades fueron muy grandes, pero sabemos que es un nuevo eslabón en la cadena de intermediación y pensamos que puede ir profundizándose. Sin embargo, las empresas no hacen uso de un solo canal de intermediación. Para asegurar la disponibilidad de la fuerza de trabajo en el tiempo y de acuerdo con los perfiles demandados, integran un abanico de intermediarios y de eslabones.

En relación con la política, si bien facilita a los trabajadores que el subsidio llegue a sus lugares de trabajo, es un subsidio indirecto a las empresas, porque se están asegurando la llegada de los trabajadores en tiempo y forma. La recomendación o sugerencia que podemos hacer es que se generalice este subsidio indirecto a otros tipos de productores que también emplean mano de obra estacional.

Daniel Azpiazu

El 30 de agosto pasado falleció el economista e investigador Daniel Azpiazu. Los integrantes del IADE perdimos a un amigo y colaborador. En su memoria Martín Schorr escribió un emotivo recordatorio: “Al maestro, con cariño”, publicado en Página/12 y que acompañamos con un trabajo inédito del economista fallecido, escrito en marzo de 1991, que reproducimos en memoria de Daniel.

Al maestro, con cariño

Martín Schorr

Alguna vez Bertolt Brecht escribió: “Hay hombres que luchan un día y son buenos. Hay otros que luchan un año y son mejores. Hay quienes luchan muchos años y son muy buenos. Pero hay los que luchan toda la vida: esos son los imprescindibles”. Y eso fue, precisamente, el querido Daniel Azpiazu, que falleció el pasado 30 de agosto a la corta edad de 63 años: un tipo imprescindible.

En primer lugar, porque es uno de los principales referentes en la lucha contra los pensamientos dominantes y los saberes establecidos. Siempre a partir de la adopción de un enfoque de neto corte heterodoxo, en el que la economía debe necesariamente ser encarada como economía política. Es decir, como una disciplina científica en la que el poder y su desigual distribución entre las distintas clases sociales y fracciones de clase debe constituir uno de los ejes centrales del análisis.

En segundo lugar, por legarnos una obra inmensa en la que sobresale un rigor metodológico impresionante y una notable precisión analítica para esclarecer procesos sumamente complejos, que los diferentes factores de poder siempre intentan ocultar o travestir. En ese marco,

una de sus principales contribuciones fueron sus investigaciones sobre los cambios verificados en los sectores dominantes de la Argentina a partir de la última dictadura militar, cuyos resultados se plasmaron en numerosos ámbitos. Entre ellos se destaca el libro *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, en coautoría con Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse, que a esta altura constituye un clásico de las ciencias sociales. Daniel también analizó la trayectoria del capital extranjero radicado en el país a lo largo de diferentes etapas, la crisis y la reestructuración regresiva fabril a partir de 1976 y las políticas de promoción industrial y sus impactos sobre la estructura y la dinámica de ciertas ramas estratégicas. Asimismo, en pleno auge del neoliberalismo se destacaron sus agudos análisis del nefasto programa de privatizaciones desplegado en la década de 1990. En los últimos años, siempre desde una perspectiva crítica, se abocó a estudiar el comportamiento del sector industrial en la posconvertibilidad y la creciente extranjerización de la estructura económica local.

En tercer lugar, habría que remarcar la vocación y la pasión con las que Daniel formó a numerosos profesionales e investigadores a partir de su desempeño como docente en distintos lugares del país y en calidad de director o tutor de una innumerable cantidad de tesis y becarios. Quienes tuvimos la suerte de trabajar a su lado admiramos y “sufrimos” a un lector tan detallista que era capaz de leer el índice de un trabajo o los distintos borradores tantas veces como fuera necesario, hasta que quedara “para mandar a barbecho”, como solía decir en señal de aprobación.

En cuarto lugar, cabe destacar su rol protagónico en diversos procesos de construcción institucional. Entre ellos sobresale su activa participación como cofundador y sostén fundamental del Área de Economía y Tecnología de la Flacso, así como en distintas comisiones del Conicet y en la etapa fundacional de la Universidad de General Sarmiento.

En quinto lugar, pero no por eso menos importante, habría que recordar a Daniel por su calidad humana y ética. En un ambiente en el que suele primar la soberbia y la competencia, Daniel era de una humildad y una solidaridad inquebrantables. Siempre te estimulaba y acompañaba en proyectos de tipo laboral y personal, aportando su excelente sentido del humor, su comprensión, sus críticas constructivas y sus consejos.

Se fue un fuera de serie, un imprescindible. Su partida deja un vacío inmenso. Pero también un desafío no menor: recuperar sus legados y darle continuidad a su obra, como Daniel Azpiazu, nuestro maestro, habría querido

Programas de ajuste en la Argentina en los años ochenta: década perdida o decenio regresivo

*Daniel Azpiazu**

La evolución económica, política y social de la Argentina durante el decenio de los años ochenta sólo puede ser interpretada a partir del reconocimiento previo de las profundas transformaciones estructurales derivadas del golpe militar de mediados de los años setenta. En tal sentido y en una perspectiva histórica de largo plazo, podría afirmarse que los planes de ajuste implementados durante los ochenta no son más que retoques -aunque no necesariamente en la misma dirección- frente a un patrón de acumulación modificado radicalmente en la segunda mitad de los años setenta.

* Ponencia presentada en el Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años '80", organizado por Memorial de América Latina, San Pablo, 5 al 7 de marzo 1991, Brasil.

El ajuste del gobierno militar

El ajuste impuesto por el gobierno militar resultante del golpe de marzo de 1976 excede el ámbito estricto de lo económico para convertirse, en realidad, en un intento refundacional de la sociedad argentina, sobre nuevos senderos económicos, políticos y sociales. Se trata, en otras palabras, de reemplazar a la dinámica económica y social derivada del modelo sustitutivo y, consiguientemente, del desplazamiento de la acción reguladora del Estado por la liberalización de los mercados. En dicho marco, la modificación radical de la estructura productiva, de sus bases sociales de sustentación y de su inserción en la división internacional del trabajo emergen como los objetivos fundamentales que guiaron la política económica desplegada hasta principios de los años ochenta. La misma adoptó distintas formas y recurrió a una heterogénea gama de instrumentos, en procura de ciertos objetivos parciales y/o de corto plazo. Sin embargo, la unidad de concepción y de objetivos estratégicos perseguidos es, sin duda, el rasgo esencial que la caracterizó al cabo de más de un lustro. En el plano estrictamente económico, sus elementos centrales fueron la drástica reducción salarial y el "ajuste" del mercado laboral, la apertura asimétrica al exterior y la liberalización generalizada de los mercados -especialmente, el financiero-.

El análisis exhaustivo de las distintas formas -no siempre compatibles- que fue adoptando tal estrategia excede los objetivos del presente documento y, por otro lado, ha sido realizado por diversos autores¹. En este caso sólo interesa resaltar algunos de sus aspectos esenciales, especialmente aquellos que ejercieron una incidencia decisiva sobre la distribución del ingreso, el ajuste del mercado de trabajo, la reasignación de recursos entre los distintos agentes y sectores económicos, en el desplazamiento de la industria como eje ordenador de la economía, etc.. En síntesis, en la conformación de una nueva estructura del poder económico inscripta en el intento de consolidar -a partir de la irreversibilidad de algunas de las mutaciones estructurales involucradas- un nuevo patrón de acumulación y reproducción del capital.

Política e instrumentos

Las primeras medidas dispuestas por las autoridades económicas resultan claramente ilustrativas de la intencionalidad y la profundidad de los cambios perseguidos: congelamiento salarial por tres meses; supresión del sistema de control de precios; incremento del tipo de cambio

La conjunción fundamental de las dos primeras medidas emerge como una de las resultantes más importante de la gestión económica. En efecto, el inicio mismo del ajuste implicó la

¹ Ver, entre otros, Canitrot, A. "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina. 1976-1981", *Desarrollo Económico*, Vol.21, N° 82, IDES, julio-setiembre 1982; CEPAL, Oficina en Buenos Aires, "El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976-1983", Documento de Trabajo N° 13, Buenos Aires, 1984; Ferrer, A., "El monetarismo en Argentina y Chile", *Comercio Exterior*, Vol.31, N° 1 y 2, México, 1981; Sourrouille, J. "Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina reciente entre 1976 y 1981", Estudios e Informes de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1983.

pérdida de un tercio del salario real². En tal sentido, la utilización del salario como uno de los instrumentos de la política de estabilización constituyó un elemento esencial en la consecución del objetivo básico y fundamental del programa de reestructuración de la sociedad. El establecimiento y consolidación de un nuevo y mucho más bajo nivel salarial emerge, como lo demuestra su persistencia temporal después de la democratización del país, como uno de los efectos estructurales más importantes de la política económica del gobierno militar³.

Por otro lado, ese ajuste salarial y el disciplinamiento político-social se vieron complementados por una profunda retracción de la demanda laboral. Así, por ejemplo, en el ámbito industrial, se registró una expulsión sistemática e ininterrumpida de trabajadores que comprende 27 trimestres consecutivos, extendiéndose desde el segundo de 1976 (precisamente, el primero de la gestión militar) hasta el cuarto de 1982 (el año previo a las elecciones). Sin duda, la magnitud (38,7% entre 1975 y 1982), la persistencia de la política de expulsión y su disociación del desenvolvimiento productivo, permiten inferir que la actitud del empresariado industrial resultó totalmente compatible con la política disciplinadora que emanaba de la acción gubernamental.

A mediados de 1976, las autoridades económicas iniciaron la segunda fase del llamado "Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión", en tanto evaluaban que ya se habían superado las "distorsiones más serias de la estructura de precios relativos". En dicho marco, se sanciona una nueva ley de inversiones extranjeras -desregulación generalizada del accionar de las empresas transnacionales- y, más adelante, se reforman las leyes de promoción industrial y de transferencia de tecnología; modificaciones insertas en la concepción neoliberal que sustentaba el accionar oficial.

Por su parte, hacia fines de 1976, comienza a implementarse otro de los pilares del ajuste estructural: la apertura de la economía. En dicho marco, se inscriben la eliminación de las medidas paraarancelarias, la reducción de los derechos de exportación que gravaban a diversos productos agropecuarios y, fundamentalmente, la de los aranceles de importación que trajo aparejada una caída en la protección superior en promedio a los 40 puntos⁴.

El otro elemento decisivo del ajuste estructural perseguido por las autoridades militares fue la reforma financiera sancionada a mediados de 1977, a partir de la cual este sector

² Ver Beccaria, L., "Industrialización, mercado de trabajo y distribución del ingreso", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, octubre 1989, mimeo.

³ Sin duda, la magnitud y celeridad del ajuste salarial se vio viabilizada por una serie de disposiciones que, más allá del estricto ámbito económico, tendieron a garantizar el "disciplinamiento" de los sectores asalariados. A título ilustrativo basta con señalar la disolución de la Confederación General del Trabajo (central única de trabajadores del país), la intervención a los sindicatos, la supresión de todo tipo de actividad gremial y del derecho de huelga, la eliminación de las convenciones colectivas de trabajo en materia salarial, las reformas a la ley de contrato de trabajo, etc..

⁴ Sin embargo, una proporción sustantiva de tal reducción sólo afectó la protección redundante, ya que no se registraron repercusiones significativas sobre la dinámica de las importaciones ni, por tanto, sobre los volúmenes de la producción local..

pasó a ocupar un papel hegemónico en la absorción y reasignación del excedente económico. La liberalización de la tasa de interés, de la asignación del crédito por parte de las entidades financieras, de los requisitos para la expansión de las mismas, la liberalización de los movimientos internacionales de capital, etc., constituyen algunos de los aspectos centrales de la reforma que pasarán a ejercer una influencia decisiva en el desenvolvimiento futuro de la economía, en las transferencias intersectoriales de ingresos, en la propia dinámica e internacionalización de la acumulación del capital y, en síntesis, en las formas bajo las que se irá configurando el nuevo poder económico dominante. En efecto, a partir de allí, la valorización financiera del capital, la inserción plena -y pasiva- del país en los circuitos financieros internacionales y el desplazamiento de la inversión desde los sectores productivos por su canalización hacia los movimientos especulativos de corto plazo⁵, pasaron a ocupar un papel hegemónico en el patrón de desenvolvimiento de la economía en su conjunto.

Bajo ese marco, hacia fines de 1978 se materializa la alteración más sustantiva en la política económica del régimen militar. Se trata de la adopción e instrumentación del enfoque monetario del balance de pagos, sustentada sobre la base de la profundización del grado de apertura externa de la economía y la fijación de un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente en el tiempo, en procura de la convergencia gradual entre el ritmo

de inflación interno y el externo. En correspondencia con estos nuevos lineamientos se estableció un programa quinquenal de reducción generalizada de los aranceles de importación que, a poco de ser anunciado, fue anticipado en el marco de la política de estabilización o, más precisamente, para ser utilizado como mecanismo de regulación y control del crecimiento de los precios internos. Así, más allá de los postulados estratégicos, el objetivo de lograr paulatinamente una creciente apertura de la economía como forma de inducir una mayor eficiencia productiva de la industria local se vio totalmente desplazado ante la jerarquización unilateral de la política de estabilización.

Sin duda, ese adelanto del programa de reducciones arancelarias sumado a la posterior incorporación de los gravámenes extra-arancelarios y la fijación de un nivel máximo, la supresión de todo tipo de gravámenes a los insumos no producidos en el país, tendieron a dinamizar aceleradamente el proceso de apertura. Sin embargo, más allá de su impacto sobre el sector industrial⁶, ello no trajo aparejado el logro de la ansiada convergencia entre los precios internos y los internacionales. La evolución diferencial entre los precios de los bienes transables internacionalmente respecto de los no transables (servicios, algunos bienes industriales, actividad de la construcción, etc.) imposibilitó tal convergencia. Ello se vio agravado por la persistencia de tasas altamente positivas, derivadas de las crecientes primas de riesgo y de las ineficiencias y

⁵ El fuerte encarecimiento del financiamiento local afectó el accionar operativo de los sectores productores de bienes y, a la vez, alentó la recurrencia a fuentes externas de financiamiento.

⁶ El ritmo -al margen de todo gradualismo-, su intensidad, su asimetría -las industrias productoras de insumos intermedios de uso difundido se vieron escasamente afectadas- y, las desprotecciones efectivas implicadas denotan un tipo muy peculiar de apertura de la economía.

los altos costos de la intermediación financiera.

Por otro lado, en tanto el ritmo inflacionario se ubicaba muy por encima del previsto al prefijar el tipo de cambio futuro, la subvaluación de las divisas pasó a adquirir una creciente significación económica. Por un lado, el retraso cambiario implicó un subsidio implícito a las importaciones y la pérdida de mercados de exportación, con su consiguiente efecto sobre la balanza comercial⁷. Por otro, se vieron alentadas las colocaciones de capital externo de muy corto plazo, a favor de las altísimas tasas de interés real -superiores al 10% mensual en términos de las divisas involucradas-ofrecidas en el mercado interno, derivando en un creciente y explosivo endeudamiento externo⁸.

Además del efecto recesivo emergente de las políticas arancelarias y cambiarias, los sectores productivos (especialmente, el industrial) se vieron profundamente afectados por la persistente elevación de la tasa de interés real que, a partir de fines de 1979, pasó a tornarse crecientemente positiva. Ello agudizó, directa e indirectamente, el crítico contexto operativo de las firmas, en función de la conjunción de la retracción de los mercados (interno y externo), con el elevado nivel de endeudamiento que superaba, en muchos casos, al valor de sus activos.

El comportamiento de las principales variables en los inicios de la década de los años ochenta preanunciaba una crisis económica de significación.

Al respecto, basta con resaltar la contracción generalizada de la producción industrial, el rezago cambiario y sus diversas implicancias, el elevado endeudamiento de las empresas y los crecientes niveles de incobrabilidad, la persistencia de tasas de interés altamente positivas, el deterioro de las cuentas externas junto con una deuda externa -pública y privada- sin precedentes -por su magnitud, por las tasas de interés involucradas y por la creciente incidencia de los vencimientos de corto plazo-, la no desaceleración del ritmo inflacionario, etc.

Crisis y transferencia de recursos

Con la sucesión presidencial de marzo de 1981 y el nombramiento de un nuevo equipo económico se inicia un período por demás ecléctico y cortoplacista que, sin modificar los elementos sustantivos de la estrategia de largo plazo, intentó paliar algunos de los efectos más perniciosos de las políticas aplicadas hasta entonces (esencialmente a través de devaluaciones sucesivas y de una mayor regulación de los mercados). Tal reorientación no está dissociada de la intensidad que asume la crisis que se desencadena a inicios del decenio. En efecto, entre 1980 y 1982: el PBI total se redujo un 12% y, el industrial, en más de un 20%; la inversión bruta interna fija decae más de un 40% y, la correspondiente a equipo durable de producción, en cerca de un 50%; el salario real en la industria decrece casi un 20% y, en los servicios

⁷ Entre 1978 y 1980, las exportaciones se incrementaron un 25% al tiempo que las importaciones casi llegaron a triplicarse. Como producto de ello, el superávit comercial que en 1978 superaba los 2.500 millones de dólares derivó, en apenas dos años, en un déficit del mismo nivel.

⁸ La deuda externa bruta se incrementó 3,5 veces entre 1977 y 1981 (pasó de 10.000 a 36.000 millones de dólares). Ver Feldam, E. y Sommer, J. "Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1984.

-excluidos los bancarios y financieros- en más del 20%; el nivel de empleo industrial se contrae, también, el 20% al tiempo que más que se duplica la tasa de desocupación; la fuga de capitales se eleva a casi 10.000 millones de dólares, verificándose, simultáneamente, un incremento del endeudamiento externo de más de 15.000 millones de la misma moneda⁹; el saldo acumulado del déficit de la balanza de pagos supera los 7.200 millones de dólares, nivel que equivale a más de la tercera parte del total exportado en el trienio; el déficit fiscal más que duplicó su significación en términos del PBI global (de 7,5% a 16,5%, respectivamente).

Si bien se trata de algunos indicadores, la representatividad de los mismos y su patrón de comportamiento reflejan fehacientemente la profundidad de la crisis económica. En tal sentido, el programa de ajuste que, con ligeras modificaciones, se implementó durante un lustro, bajo un esquema político basado sobre el autoritarismo, conllevó elevadísimos costos sociales y, a la vez, la consecución de algunos de sus objetivos estratégicos (quiebre definitivo del modelo sustitutivo y de la consiguiente dinámica económico-social, disciplinamiento de los sectores asalariados y nuevo nivel salarial, concentración creciente del capital, apertura de la economía en los sectores menos oligopolizados, etc.).

Por su parte, algunas de las formas bajo las que se intentó morigerar la intensidad de la crisis derivaron en un nuevo-y distinto- "ajuste" social, como es el que implica la socialización del endeudamiento del sector empresario. Se trata, en otras palabras, de la "licuación" de sus pasivos y de la estatización de la deuda externa privada. En cuanto al primero de dichos temas, a mediados de 1982 se estableció un sistema de financiamiento de mediano plazo, a tasas reguladas que provocó una "licuación" de los pasivos empresarios y una revalorización de sus activos reales. Por otro lado, la transformación de la deuda privada en pública, iniciada a partir de la implementación de los seguros de cambio, significó otra importante transferencia de recursos¹⁰.

Atento a la magnitud de las transferencias de recursos implícitas, estos dos ejemplos resultan claramente ilustrativos de los alcances de la redefinición del Estado en su papel de reasignador de los recursos¹¹. Hasta allí, tal reorientación se había visto expresada, por ejemplo, a través de la reversión de la redistribución de ingresos hacia los sectores de menores recursos a partir de la reducción drástica de los gastos en educación y salud y el incremento del presupuesto militar y de seguridad, la consolidación de una estructura impositiva crecientemente regresiva, la eliminación de las transferencias hacia el Estado

⁹ Esta aparente paradoja se ve totalmente relativizada dado que una proporción sustantiva de la fuga de capitales operó como garantía de pago del endeudamiento privado. Al decir de Basualdo, E. "Las características específicas que asume la relación entre endeudamiento externo privado y fuga de capitales al exterior ponen de manifiesto que ambas son realizadas por los mismos sujetos sociales". Ver, "Deuda externa y poder económico", Edit. Nueva América, Buenos Aires, 1987,

¹⁰ De acuerdo con las estimaciones de Basualdo, E., el subsidio implícito para los deudores en moneda extranjera ascendió a más del 70% de la deuda privada con seguro de cambio (op.cit.).

¹¹ Así como también, por la magnitud de los recursos transferidos y por los compromisos implícitos, el desequilibrio fiscal se constituye en un fenómeno estructural.

derivadas de los derechos de exportación del sector agropecuario, etc.. En tal sentido, el Estado, junto con el sector financiero, pasaron a constituirse en los principales reasignadores de los recursos externos e internos.

En síntesis, en los primeros años de la década de los años ochenta se manifiesta, en toda su intensidad, una crisis económico-social en la que subyacen dos características esenciales: la desigualdad y la heterogeneidad de sus efectos. En primer lugar, por cuanto generó una profunda dicotomía entre beneficiarios y perjudicados y, en segundo lugar, por la naturaleza muy diferencial de sus implicancias estructurales. En tal sentido, es indudable que se produjo una continua y significativa redistribución del ingreso desde los sectores asalariados hacia el conjunto de los no asalariados. Sin embargo, ello no da cuenta de la totalidad de los cambios inducidos por la crisis, en tanto dentro de los sectores empresariales hubo, también, quienes se vieron seriamente afectados (esencialmente, las pequeñas y medianas empresas) y, quienes captaron beneficios sustanciales que, incluso, dan lugar a una nueva configuración estructural del poder económico dominante. En efecto, aquellos capitales, nacionales y extranjeros, que tenían una inserción restringida al control de unas pocas empresas y mercados, con un escaso desarrollo de la integración vertical u horizontal, perdieron trascendencia y tendieron a ser expulsados de mercados en los que llegaban a ejercer posiciones oligopólicas. Por lo contrario, los capitales nacionales o extranjeros, integrados y/o diversificados, que controlaban la propiedad de múltiples empresas, en una diversidad de actividades económicas, aumentaron su poder

económico y, a la vez, el control oligopólico que ejercían sobre los distintos mercados.

Ello no está disociado de las cambiantes formas que adoptó, en el corto plazo, la política económica del gobierno militar. Las drásticas, recurrentes, generalizadas y discontinuas modificaciones en la estructura de precios relativos de la economía -que suponen una dinámica transferencia de ingresos entre los distintos agentes económicos-favoreció a aquéllos que estaban en condiciones de desplazar sus excedentes de una manera ágil y compatible con los cambios coyunturales de la política económica.

Así, se puede concluir que se trató de una crisis heterogénea y desigual en sus impactos que consolidó, en un extremo de la estructura socioeconómica, a un sector asalariado con una escasa participación en el ingreso social, con un profundo deterioro de sus condiciones laborales y con crecientes carencias y, en el otro, a una fracción de los sectores dominantes que, a partir de una estructura empresarial de tipo conglomeral, incrementó sustancialmente el control de los distintos mercados de bienes y de capital.

¿Un nuevo modelo de acumulación?

Como fue señalado al principio del documento, todo análisis de los programas de ajuste aplicados en el decenio de los años ochenta remite al diagnóstico previo de las políticas gubernamentales implementadas en la segunda mitad de los setenta y, fundamentalmente, al reconocimiento de sus principales repercusiones sobre la configuración estructural de

la economía y el patrón de comportamiento de los distintos agentes económicos. En este plano, la irreversibilidad de muchas de las mutaciones verificadas en el período supone una transformación estructural de significación como, en el ejemplo más representativo, el de la ruptura definitiva del modelo de industrialización sustitutivo y de la dinámica económica y social que se le corresponde.

Sin embargo, tal quiebre histórico no implica que concomitantemente se consolide un nuevo patrón o estilo de desarrollo¹². Muy por lo contrario, aun cuando la gestión del gobierno militar trajo aparejada la consolidación de un bloque de poder hegemónico (los grandes grupos económicos, de capital nacional y extranjero), ello no supone la emergencia contemporánea de un nuevo y distinto modelo de acumulación. Desde una perspectiva histórica se trata, en realidad, del inicio de un período de transición que conlleva una nueva -y, por sus formas, necesariamente transitoria- fase del proceso de acumulación como es la del predominio de la valorización e internacionalización financiera del capital.

Como partes convergentes de este proceso de transición, por un lado, se incrementa sustancialmente el grado de concentración de los mercados y se intensifica el proceso de centralización del capital a manos de un conjunto de agentes sociales que pasan a hegemonizar la dinámica y el sendero del proceso económico¹³. Por otro lado, ello se articula con la consolidación estructural de una distribución del ingreso profundamente regresiva

que tiende a tornar irreversible la caída abrupta de los salarios reales y, en general, de los ingresos populares.

Asimismo, este intento refundacional de la sociedad argentina derivó en un cambio drástico en el papel del Estado y en la consiguiente profundización del deterioro en las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos. En efecto, la creciente inequidad de la distribución del ingreso no está disociada de ese distinto papel estatal que, a través de la estatización de la deuda externa, la licuación de los pasivos empresarios, la promoción industrial, los sobrepuestos en las compras de bienes y servicios, etc., transfirió ingentes recursos -y compromisos futuros- hacia unos pocos actores sociales.

Sin duda, en una perspectiva de mediano y largo plazo, este predominio de la valorización e internacionalización financiera del capital, asentada sobre un Estado "benefactor" -claro que respecto a unos pocos actores sociales- y en una dinámica económica-social concentradora y excluyente, emerge como condición necesaria, aunque no suficiente para la consolidación definitiva de un nuevo modelo de acumulación que asuma el papel que, otrora, desempeñó la sustitución de importaciones.

El retorno a la democracia a fines de 1983

La asunción del gobierno democrático se encontró a fines de 1983 ante una situación económica particularmente crítica, tanto en el plano interno

¹² La redistribución regresiva del ingreso no garantiza, en absoluto la reinversión del capital en el ámbito interno enmarcada en un proyecto de mediano o largo plazo.

¹³ Ver Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M., "El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80", Editorial Legasa, Buenos Aires, 1986.

como en el externo. La inestabilidad y la persistencia del proceso inflacionario (430% en el año), el explosivo endeudamiento externo (cerca de 45.000 millones de dólares, nivel equivalente a las exportaciones de más de un lustro), los profundos desequilibrios fiscales (cercanos al 17% del PBI) y las transferencias comprometidas, como producto de la estatización de la deuda privada y de los cuantiosos beneficios de la promoción industrial. Ello se conjuga, a la vez, con el estancamiento de la producción y la incapacidad de generación de nuevos puestos de trabajo, la desarticulación del proceso de acumulación y la caída abrupta de los niveles de inversión, la amplia gama de demandas sociales insatisfechas, etc.. Por su parte, el escenario internacional resulta no menos adverso dada la persistente caída de los precios de los productos agrícolas (principal fuente de divisas), la creciente difusión de prácticas proteccionistas, las elevadas tasas de interés vigentes en los circuitos financieros internacionales (con su consiguiente repercusión sobre los servicios de la deuda externa), la ausencia de nuevas líneas de crédito internacional (excluido, en parte, el refinanciamiento de los intereses impagos), etc.

Acción gubernamental y diagnósticos erróneos

En el inicio de su gestión, el equipo económico del gobierno democrático tenía una visión optimista respecto de las posibilidades de, simultáneamente, reorientar el desenvolvimiento de la economía, reactivar el desarrollo

productivo, satisfacer los reclamos de recomposición de los ingresos de los sectores populares y acceder a formas de renegociación de la deuda externa compatibles con la consecución de aquellos objetivos. Tal posición se veía sustentada, por un lado, en la proyección de una recuperación de los precios de los granos así como en la apertura de nuevos mercados de exportación, en la configuración de un clima saludable para la inversión productiva, en el -esperado- tratamiento diferencial en la renegociación de la deuda externa, etc. y, por otro, en una subestimación de la profundidad de la crisis económica así como, también, de la magnitud de las transformaciones estructurales verificadas en los años precedentes.

En dicho marco, las primeras acciones del gobierno estuvieron encaminadas a jerarquizar la recuperación de la producción y los salarios reales en niveles compatibles con la desaceleración del ritmo inflacionario¹⁴. A tal fin, se dispuso el control de precios de una amplia gama de productos industriales regulando el comportamiento de las empresas líderes y, por otro lado, se estableció un sistema de pautas mensuales -a tasas decrecientes en el tiempo- para la evolución de los precios, el tipo de cambio, la tasa de interés, las tarifas de los servicios públicos y los salarios. Este sistema pautado de desaceleración gradual de la inflación contemplaba, para 1984, una recuperación del 7% en los salarios reales.

Asimismo, el desequilibrio fiscal procuró ser revertido con una reducción selectiva del gasto público y, funda-

¹⁴ "Vamos a combatir la inflación y, al mismo tiempo, vamos a hacer crecer el salario real y, al mismo tiempo, vamos a hacer crecer la economía argentina", Discurso del Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el 26 de enero de 1984.

mentalmente, con un incremento en los ingresos fiscales. En el primer caso, a través del desplazamiento de parte sustantiva de los recursos asignados a las fuerzas armadas y de seguridad hacia la atención de los sectores sociales¹⁵ y, en el segundo, con un control severo de la evasión fiscal y con una mayor imposición a las ganancias y a los patrimonios. Adicionalmente, se iniciaron gestiones con el F.M.I.¹⁶ tendientes a lograr un reescalamiento de los pagos de interés -explicitando que la deuda de capital era "impagable"- de forma de morigerar el impacto fiscal derivado de los servicios de la deuda externa "estatizada".

De las consideraciones precedentes se infiere que el programa económico aplicado desde fines de 1983 contiene una serie de elementos heterodoxos, en términos de los planes de ajuste que, previa o contemporáneamente, se implementaron en la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, la ortodoxia predominante estructurada sobre la base de la contracción de la demanda interna, el dinamismo de las exportaciones, la priorización del pago de la deuda externa, se veía desplazada ante la jerarquización de la redistribución progresiva del ingreso como elemento propulsor del crecimiento económico y la relativa desatención o subordina-

ción del tema del endeudamiento externo. Sin embargo, como finalmente quedó demostrado, tal heterodoxia estuvo sustentada sobre la subestimación de los cambios estructurales registrados en el escenario local, en su inserción en los mercados mundiales y en el propio contexto internacional¹⁷.

De acuerdo con los objetivos perseguidos por la conducción económica, el año 1984 reveló algunos éxitos parciales (recuperación de la producción y de los salarios reales, en especial en el primer semestre) y ciertos fracasos que irían erosionando y condicionando la continuidad del programa. Se trata, muy particularmente, del débil control del déficit fiscal, de la persistencia de un elevado ritmo inflacionario y de las acciones emprendidas para la renegociación de la deuda externa.

El desequilibrio fiscal se contrajo levemente (de 16,8% a 12,8% del PBI) pero no sobre la base de una mayor recaudación tributaria -como se preveía- sino a costa del deterioro salarial de los empleados estatales, de la postergación del pago a los proveedores y, fundamentalmente, de una drástica contracción de la inversión pública. La inexistencia de una percepción precisa sobre la magnitud y el carácter estructural del desequilibrio fiscal y, más aún, sobre sus posi-

¹⁵ Como, por ejemplo, a través del Plan Alimentario Nacional destinado a proveer alimentos a los sectores de la población más carecientes o del programa de construcción de viviendas populares.

¹⁶ Al inicio de la gestión se intentó negociar directamente con los acreedores sin establecer contacto alguno con el F.M.I. Sin embargo, los bancos acreedores dejaron firmemente establecido que toda negociación estaba supeditada al acuerdo con el F.M.I. en torno a los lineamientos básicos de la política económica.

¹⁷ En otras palabras "...es evidente que el nuevo equipo económico prefirió buscar refugio en sus viejas certezas que lo llevaron a avanzar soluciones crecientemente anacrónicas. Su acción estuvo teñida, así, por un voluntarismo ingenuo...". Ver Nun, José, "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en Nun, J. y Portantiero, J.C. (compiladores), "Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina", Edit. Puntosur, Buenos Aires, 1987.

bilidades reales de financiamiento -dada la inviabilidad de recurrir, como hasta 1982, al crédito externo- asumió un papel decisivo en los escasos logros obtenidos en el ámbito fiscal.

Idénticas consideraciones merece el enfoque gradualista con el que se intentó, sobre la base de precios controlados y pautados, desacelerar el proceso inflacionario. Al respecto, basta con señalar que en 1984 el incremento anual de los precios al consumidor se elevó a cerca del 700% -lo que implica una tasa mensual promedio próxima al 20%- para evidenciar el fracaso de la política de estabilización, con sus consiguientes implicancias en una volátil estructura de precios relativos, en crecientes niveles de incertidumbre, en un renovado impulso a la especulación financiera y al cortoplacismo, en un desaliento generalizado a la formación de capital, etc.. Con excepción del primer mes del año, el ritmo inflacionario se ubicó muy por encima de los niveles pautados manifestándose, a la vez, crecientes discrepancias entre los precios regulados y los no regulados. Asimismo, el régimen de control de precios sufrió un rápido desgaste y las autoridades económicas se vieron en la necesidad de conceder aumentos salariales retroactivos a fin de evitar el deterioro de las remuneraciones reales¹⁸.

En tal sentido, la persistencia del fenómeno inflacionario, los permanentes reajustes de precios relativos con su consiguiente efecto propagador de la inflación derivaron, hacia mediados del año, en un paulatino cambio de actitud respecto del

tratamiento y renegociación de la deuda externa.

En dicho marco, ante las crecientes presiones de los acreedores externos, la Reserva Federal de EUA y los propio deudores internos, en junio de 1984, el equipo económico remitió una carta de intención unilateral al F.M.I. en la que, igualmente, se reafirmaba la posición original de subordinar el pago de la deuda a la consecución de los objetivos prioritarios de crecimiento económico y recuperación del salario real. Sin embargo, unos meses más tarde, el gobierno envió al FMI una nueva carta de intención avalada, ahora, por los organismos técnicos de la propia institución, en donde se comprometía a satisfacer los principales lineamientos exigidos por el FMI. Finalmente, en diciembre se firmó el acuerdo *stand-by* del que derivó un severo ajuste monetario y fiscal. La implementación de una política monetaria fuertemente restrictiva, el incremento real de las tarifas públicas, el aumento del tipo de cambio, el predominio de tasas de interés real crecientemente positivas, modificaron sustancialmente, el contexto macroeconómico local y generaron, a la vez, dos efectos no deseados. Por un lado, desde la perspectiva de la estabilización de precios, no se registró mayor impacto -el incremento de los precios al consumidor en el primer trimestre de 1985 fue, en promedio, de 24,1% mensual- y, por otro, derivó en una contracción del nivel de actividad económica, en una declinación de los salarios reales, en la profundización de la crisis de inversión -tanto pública como privada-, en una nueva fase de

¹⁸ De todas maneras, al cabo del año 1984 y a pesar del explosivo ritmo inflacionario y de las crecientes presiones de los grupos empresarios más poderosos contra el equipo económico, el salario real registró una ligera recuperación. Idéntico comportamiento reveló el nivel de ocupación industrial.

redistribución regresiva del ingreso, etc.

Finalmente, en febrero de 1985 y luego de que el FMI cuestionara algunas medidas que, a su juicio, contradecían los lineamientos acordados, el equipo económico presenta su renuncia, dando por concluida una de las experiencias más ricas en enseñanzas -y, sin embargo, menos estudiadas- de los últimos años. Esa riqueza analítica no proviene de la capacidad técnica y/o del tipo de instrumental utilizado y/o de los resultados obtenidos. Muy por lo contrario, es en esos campos donde se manifiestan serias debilidades.

Sin embargo, es también en esta primera fase del proceso de reinstitucionalización democrática cuando quedan de manifiesto las dificultades que conlleva el mantener un cierto grado de confrontación con los grandes agentes económicos -en el intento de reorientar su patrón de comportamiento- que se consolidaron como ejes centrales del proceso económico después de siete años de autoritarismo político. Más aún cuando ello también involucra una relativa confrontación con la banca acreedora internacional y con organismos como el FMI.

En realidad, en la adopción de tal actitud subyacía una visión distorsionada de la relación de fuerza frente a los países centrales y a la banca internacional y, fundamentalmente, una subestimación de la profundidad de las transformaciones estructurales y de las implicancias derivadas de la creciente hegemonía de un reducido número de grandes grupos económicos, de capital nacional y transnacio-

nal, cuyos patrones de comportamiento diferían sustancialmente de los predominantes bajo la industrialización sustitutiva.

El plan Austral

Después de poco más de un año, el tema inflacionario pasó a constituirse en la preocupación central del gobierno, en tanto todo su accionar se veía erosionado, cuando no desbordado, ante la inestabilidad generalizada de los precios.

Desde una perspectiva histórica, el nuevo equipo económico orientó su gestión inicial hacia la paulatina convergencia de las condiciones requeridas para el lanzamiento de un plan de estabilización que, recogiendo las enseñanzas desalentadoras de los enfoques gradualistas, debía traducirse en un corte drástico de la inflación que incidiera, incluso, sobre aquella de carácter inercial. En dicho marco y, muy especialmente, durante el segundo trimestre de 1985, se ajustaron fuertemente las tarifas públicas y el tipo de cambio, se flexibilizó el sistema de control de precios, se indujo un incremento del precio de la carne, etc. Con ello se procuraba ir delineando, hasta el momento de la implementación del plan, una estructura de precios relativos que permitiera incrementar sustancialmente los ingresos tributarios así como el excedente comercial de forma de cumplimentar con los servicios de la deuda externa. Asimismo, en ese período, se aceleraron las conversaciones con el FMI tendientes a la concesión de un nuevo acuerdo *stand-by*¹⁹.

¹⁹ Pocos días antes del lanzamiento del plan se dio a conocer un memorándum de entendimiento con el F.M.I. en el que ya se contemplaba un profundo ajuste fiscal y una significativa desaceleración del ritmo inflacionario.

Finalmente, a mediados de junio de 1985, se dio a conocer el llamado Plan Austral, en un marco caracterizado por elevadísimas tasas de inflación -en el primer semestre del año resultaron superiores, en promedio, al 25% mensual-, persistente deterioro del salario real, contracción del nivel de actividad y del empleo, caída de la recaudación tributaria, incremento del déficit fiscal, etc.

Los aspectos salientes del plan de estabilización fueron los siguientes:

- * congelamiento de precios, tarifas públicas, tipo de cambio y salarios. Sólo en este último caso, el congelamiento regiría sobre los niveles de fin de mes, una vez que se incorporara el 22,6%²⁰ de actualización salarial correspondiente al mes de junio;
- * reducción drástica del déficit fiscal que, en el segundo semestre del año, debía ubicarse por debajo del emergente del pago de los servicios de la deuda externa (debía reducirse, entre el primer y el segundo semestre, del 12% del P.B.I. al 2,5%, respectivamente) y, por otro lado, se eliminaba la emisión monetaria como fuente de financiamiento del desequilibrio presupuestario. La consecución de este objetivo se sustentaba sobre la contracción de gastos e inversión del sector públi-

co; el incremento real de las tarifas públicas; los mayores gravámenes al comercio exterior y a los combustibles; el aumento de los impuestos directos y un préstamo forzoso sobre la base de los ingresos y a los patrimonios imponibles; la mayor recaudación tributaria derivada de la eliminación del efecto del rezago de los ingresos fiscales.

- * instauración de una nueva moneda, el Austral y, adopción de una tabla de conversión de deudas de forma de neutralizar las transferencias de recursos que generaría la alteración drástica del ritmo inflacionario y de evitar, a la vez, el arrastre de la inflación asociada con rezagos de indexación.

Este programa de estabilización, en el que también se introdujo cierta heterodoxia en términos de los requerimientos tradicionales del F.M.I. (como en el caso del congelamiento de precios y salarios, la propia reforma monetaria, etc.), ha concitado una muy amplia literatura analítica²¹. En tal sentido, en este documento sólo interesa resaltar algunos aspectos vinculados con sus efectos en el corto plazo (en especial, sobre la dinámica inflacionaria, los salarios reales y el nivel de actividad y empleo) y, fundamentalmente, sus implicancias en términos de la estructura económica y social preexistente y de la relación

²⁰ Dicho incremento se derivaba de la aplicación del sistema establecido en marzo de 1985 por el cual los salarios se incrementaban mensualmente en un 90% del incremento del índice de precios al consumidor del mes precedente.

²¹ Entre otros, Frenkel, R. y Fanelli, J., "El Plan Austral: un año y medio después", *El Trimestre Económico*, vol. 54, setiembre 1987; Gerchunoff, P. y Bozalla, C., "Posibilidades y límites de un programa de estabilización heterodoxo", Instituto Di Tella, mimeo, Buenos Aires, 1987; Heymann, D., "Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización", *Estudios e informes de la CEPAL*, Nro. 64, 1986; Machinea, J.L. y Fanelli, J.; "El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987", en "Inflación y estabilización", Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer (compiladores), *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, 1988; Rozenwurcel, G., "Inflación y estabilización en la Argentina. El Plan Austral", *Anales de Asociación Argentina de Economía Política*, Vol. 4, 1985.

con los acreedores externos. Las primeras repercusiones del plan resultaron claramente positivas, tanto en términos del apoyo generalizado de la población al control de precios como por el comportamiento de los mercados financieros (renovación de los depósitos a tasas muchísimo más bajas que las precedentes, brusca contracción del dólar en el mercado paralelo, reducción nominal de algunos precios, etc.) y, fundamentalmente, la drástica inflexión de la dinámica inflacionaria²².

En el plano productivo -en especial, el industrial-, el primer impacto fue el de profundizar el marco recesivo preexistente. Si bien, en el cuarto trimestre se registró una significativa recuperación, el P.B.I. terminó el año con una contracción del 10%. Ello derivó, a su vez, en una caída -menos pronunciada- en el nivel de empleo y en un incremento en la tasa de desocupación. Por su parte, la formación de capital que se contrajo por quinto año consecutivo, se vió profundamente afectada por la nueva caída de la inversión pública y, a la vez, por los efectos de una incertidumbre generalizada que alentaba, implícitamente, las colocaciones financieras de muy corto plazo.

Sin duda, un tema esencial es el de la evaluación del impacto puntual del plan sobre los salarios reales. La

misma obliga a plantear ciertas cuestiones metodológicas dada la intensidad de la inflexión del ritmo inflacionario²³. En función a ello, cabría señalar que, muy posiblemente, en el corto plazo, se registró un ligero incremento en el poder de compra de los asalariados. De todas maneras, en los meses posteriores, se manifestó una reducción en las remuneraciones reales (congelamiento salarial y leve incremento de precios) que, si bien, no alcanzó la intensidad de la del primer semestre del año, coadyuvó a que el salario real decayera, respecto al año anterior, en cerca de un 15 por ciento.

Más allá de sus principales efectos en el corto plazo, una caracterización global del plan de estabilización remite, necesariamente, a la consideración de su grado de funcionalidad con los intereses hegemónicos locales y respecto de la banca acreedora internacional. En éste último plano cabe señalar que en los meses posteriores a la implementación del plan se concluyó la negociación con los acreedores, se normalizaron la mayoría de los atrasos e incluso, se obtuvieron nuevos préstamos. A pesar que, inicialmente el plan encontró cierta resistencia por parte de los equipos técnicos del F.M.I., sus primeros resultados trajeron aparejado un cambio de actitud, a punto de pasar a ser elogiado abiertamente por muchos funciona-

²² Ello queda claramente reflejado en los índices de precios del segundo semestre del año que se ubicaron muy por debajo de los promedios registrados en más de un decenio.

²³ En efecto, el cálculo tradicional del salario real (evolución de los salarios devengados respecto a la de los precios de ese mismo mes) arrojaría, para el mes de junio, un deterioro de las remuneraciones reales del orden del 6%. Sin embargo, ello supone una distribución temporal uniforme del gasto al cabo del mes así como que los asalariados gastan su salario a medida que el mismo va devengando -en realidad, recién lo cobran a fin de la quincena o el mes- y, por último, que el ritmo inflacionario tampoco registra variaciones temporales. La remoción de cualquiera de éstos supuestos alteraría radicalmente los resultados. Tal es el caso del mes de junio de 1985 en el que la brusca y drástica alteración de la dinámica inflacionaria deriva en resultados muy disímiles según sea el criterio metodológico que se adopte. Ver Heymann, D., op. cit. (1986).

rios. Tal el caso de Paul Volcker (presidente de la Reserva Federal) que lo consideró muy prometedor o, de David Mulford (subsecretario del Tesoro) que señaló que “las medidas son más fuertes y van más allá de lo que se había acordado con el F.M.I.”. En síntesis, el Plan Austral redefine la relación gubernamental con los acreedores externos y con el F.M.I. que se encuentran ante la posibilidad de ver satisfechas gran parte de sus demandas (en lo relativo a algunos de los lineamientos de la política económica como con respecto al pago de los servicios de la deuda externa).

Idénticas consideraciones cabe realizar respecto de la actitud de las nuevas fracciones dominantes en el ámbito local. Desde la perspectiva gubernamental sólo sobre ellas podía asentarse -dada su disponibilidad de excedentes- el incremento sustancial de la inversión productiva y de las exportaciones, objetivos estratégicos para el mediano y largo plazo. En otras palabras y contrastando con la gestión económica previa, “...este plan, en esencia y en pocas palabras no fue sino el reconocimiento de que, frente al fracaso de las políticas de confrontación con el capitalismo local y extranjero, era necesario instrumentar mecanismos que sirvieran de base para un pacto con él”²⁴.

Al cabo de su primer año de implementación y, muy especialmente, en los nueve meses de vigencia, el llamado plan Austral revelaba un significativo grado de concreción de sus principales objetivos superando, incluso, en algunas áreas, las propias expectativas de la conducción económica. Al respecto, basta señalar el control y reversión del proceso hiper

inflacionario a partir de una drástica declinación de la tasa de crecimiento de los precios, la supresión del impuesto inflacionario que recaía, muy especialmente, sobre los sectores de menores ingresos, la remonetización de la economía, la pronunciada disminución del desequilibrio fiscal, una relativa neutralidad distributiva, un nivel de actividad y de empleo que no se vieron mayormente afectados, etc.

Tal como fuera anunciado en el lanzamiento del plan, el congelamiento de precios era considerado como una medida de emergencia a ser aplicada sólo durante un período de transición. En dicho marco, en abril de 1986 se inicia la segunda fase del programa que implica la flexibilización de los controles, una ligera devaluación del tipo de cambio (3,7%), un incremento de las tarifas públicas y de los salarios y, la adopción de un sistema de precios “administrados” respecto de las empresas líderes.

Si bien, esta flexibilización no derivó en un crecimiento significativo de los precios trajo aparejada, igualmente, una aceleración de las tasas de inflación favorecida, a la vez, por una permisiva política monetaria. Este intento de lograr ligeros reajustes en la estructura de precios relativos conllevó una paulatina y generalizada indexación automática, con sus consiguientes efectos propagadores. Asimismo, los ínfimos avances en la modificación de ciertos desequilibrios estructurales que inciden sobre las presiones inflacionarias (predominio de estructuras oligopólicas de mercado, pronunciada regresividad de la estructura fiscal, ineficiencias y altos costos de la intermediación financie-

²⁴ Ver, Portantiero, J.C., “La transición entre la confrontación y el acuerdo”, en Nun, J. y Portantiero, J.C. (compiladores), op. cit.

ra, etc.) terminaron por imponer una serie de rigideces casi insalvables para la política antiinflacionaria. En síntesis, se trató de una nueva fase del programa económico inscripta -de forma excluyente- en el marco de la política de estabilización de corto plazo y sin mayores repercusiones sobre las rigideces estructurales. En tal sentido el ajuste de corto plazo emerge como un objetivo en sí mismo y no como un medio para recrear las condiciones necesarias para abordar el tema del crecimiento económico de largo plazo. Ello queda claramente de manifiesto ante el rebrote inflacionario del tercer trimestre de 1986 que obligó a modificar, nuevamente, algunos de los elementos de la política de estabilización.

Pragmatismo cortoplacista y reformas estructurales

La tercera fase del programa de ajuste (setiembre 1986) se asienta sobre una mayor ortodoxia que las precedentes en tanto la política monetaria restrictiva pasó a asumir un papel decisivo en el intento de moderar la inflación. Ella se conjugó con un rígido plan de pautas en materia de precios y salarios -sobre la base del ritmo inflacionario previsto y no del precedente-. La consecución parcial del objetivo perseguido de desacelerar el ritmo inflacionario -no alcanzó la intensidad prevista- se vió acompañada por el predominio de tasas de interés real fuertemente positivas, la declinación del nivel de actividad, la caída de los salarios reales, etc.

La cada vez más rápida erosión de las distintas políticas antiinflacionarias queda claramente reflejada en la recurrente implementación de nuevas fases del programa que diferían, ligeramente, en términos del instrumental que resultaba privilegiado pero se ins-

cribían, en todos los casos, en el marco de la priorización -casi unilateral- de la política de estabilización.

Así, en febrero de 1987, se retoma el congelamiento generalizado de precios y salarios precedido, al igual que en los inicios del programa, por un fuerte ajuste de las tarifas públicas y, en especial, del tipo de cambio. Por su parte, en octubre del mismo año, se reprodujo ese mismo esquema -con alzas previas muy superiores en el tipo de cambio y en las tarifas públicas- creándose, a la vez, un mercado financiero de cambios (cuasi legalización del mercado paralelo preexistente) y se anunciaron una serie de medidas tendientes a incrementar la recaudación impositiva.

Las cada vez más efímeras desaceleraciones inflacionarias que se traducen en escalones cada vez más elevados, constituyen un denominador común que involucra, también, al nuevo plan de estabilización implementado en agosto de 1988. Se trata, al igual que sus precedentes, de un intento de moderar la dinámica inflacionaria que incorpora instrumentos comunes a los ajustes anteriores (incremento de tarifas públicas y tipo de cambio), algunos nuevos mecanismos (acuerdos con las cámaras empresarias para la regulación de los precios) y una serie de medidas inscriptas, en buena medida, en el marco de reformas estructurales en el ámbito del sector público, el comercio exterior, el sistema financiero, etc..

A inicios de 1989, a tres meses de las elecciones presidenciales, este nuevo intento se ve totalmente desbordado ante la conjunción de fuertes presiones de la banca acreedora -la moratoria se remontaba a abril del año anterior-, el drenaje explosivo de divisas y la consiguiente pérdida de

reservas, una brusca y exponencial aceleración inflacionaria, una pronunciada recesión económica, etc.. A comienzos de abril cambia la conducción económica y, hasta la asunción del nuevo gobierno, se asiste a un profundo y generalizado deterioro de la situación económica y a la incapacidad total de la gestión macroeconómica para evitar la intensificación de la crisis.

Esta extensa descripción de las políticas de ajuste de corto plazo implementadas a partir de la erosión del Plan Austral y, consiguientemente, las escasas referencias a fenómenos y modificaciones de carácter estructural tiende a corresponderse con la propia naturaleza y la intencionalidad real de las políticas aplicadas al cabo de un cuatrienio. En efecto, la jerarquización unilateral de la política antiinflacionaria y el horizonte cortoplacista de la mayor parte de las medidas económicas -bajo el monitoreo permanente de la banca acreedora y de los organismos financieros internacionales-, emergen como los elementos centrales que caracterizan la política económica.

A pesar del discurso oficial y de los objetivos y estrategias explicitadas para el mediano y largo plazo (recuperación de la inversión productiva y expansión acelerada de las exportaciones, en un marco en el que la estabilidad, la mayor equidad social y el crecimiento resulten complementarios) poco o nada se avanzó en materia de reformas estructurales orientadas hacia la consecución de tales objetivos. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a otros temas que, en su momento, concitaron la preocupación de la conducción eco-

nómica (apertura de la economía, achicamiento del Estado, reforma del sistema financiero, modificación de la regresividad de la estructura tributaria, etc.).

Ello no está disociado de la demora con que se pretendió encarar esas reformas ni de su subordinación ante la política de estabilización. Es recién en julio de 1987 (a más de dos años del lanzamiento del Plan Austral) cuando se anuncia una serie de medidas contenidas en el Programa de Reforma Económica (avanzar en el programa de privatizaciones y en la desregulación de los monopolios estatales, alentar la presencia del capital de riesgo en el área petrolera, tender al saneamiento y especialización del sistema bancario, eliminar las retenciones a las exportaciones de una amplia gama de productos agropecuarios, modificar el nomenclador arancelario, incentivar la producción agroindustrial, ampliar el alcance del régimen de admisión temporaria, encarar programas de reconversión sectorial y de rebajas arancelarias, etc).

Sin embargo, "...esta proposición se concreta en una relación de fuerzas sustancialmente distinta a la ...ganada desde el lanzamiento del Plan Austral...(inaugurándose) un proceso de negociación en el que las organizaciones empresarias tendrán la oportunidad de definir en sus propios términos la agenda de las reformas estructurales...si no hay fuerzas para reformar "contra" las corporaciones, se intentarán las reformas "con" algunas de ellas; pero como es lógico, si la agenda la definen éstas últimas, los costos y su distribución serán muy distintos"²⁵.

Esta extensa cita ilustra claramente

²⁵ Palermo, V., "Programas de ajuste y estrategias políticas. Las experiencias recientes de Argentina y Bolivia", *Revista de Desarrollo Económico*, IDES, N°119, Octubre-Diciembre 1990.

respecto de las implicancias que trajo aparejada la postergación de ciertas propuestas de cambios y desregulaciones, a la inviabilidad de implementar aquellas acciones que pudieran afectar mínimamente los intereses del poder económico dominante y, fundamentalmente, sobre sus posteriores repercusiones en términos de costos y beneficios, sociales y privados. Al respecto, el manejo del desequilibrio fiscal ofrece un muy buen ejemplo, tanto en lo relativo a su jerarquización en la política de estabilización como respecto de la incapacidad de modificar ciertos componentes que ejercen una incidencia decisiva sobre tal desequilibrio y conllevan, a la vez, ingentes transferencias de recursos hacia unos pocos agentes sociales.

Así, al tiempo que recurrentemente se incrementaron los impuestos regresivos y las tarifas públicas como formas de paliar el déficit, nada se hizo -o, pudo hacerse- respecto de las sobredimensionadas transferencias derivadas de los regímenes de promoción industrial²⁶, a los sobreprecios en las compras de bienes y servicios del Estado²⁷, a los subsidios implícitos en los precios de servicios y/o de provisión de insumos²⁸, etc. que, en todos los casos, tenían por receptores a los grupos empresarios que continuaron consolidándose como los actores centrales del poder económico. Asimismo, esos mismos agentes que, en su momento, concentraban la mayor parte de la deuda externa esta-

tizada, cuyos servicios asumían un papel decisivo en la magnitud del déficit fiscal fueron también, los principales beneficiados por los altísimos rendimientos financieros²⁹ a los que se debió recurrir -ante el retraimiento de los créditos externos a partir de 1987- para colocar títulos de la deuda pública interna que permitieran financiar el déficit presupuestario. Este "círculo vicioso" de transferencia de recursos fiscales no sólo no pudo ser revertido sino que, incluso, se vio alentado por la propia gestión de gobierno y su escaso poder de confrontación frente a las corporaciones dominantes.

El tratamiento de la deuda externa denota, también, las serias restricciones, limitaciones e insuficiencias de la gestión. Al respecto y, más allá de los avatares y de la incertidumbre permanente asociada con cada ronda de negociación con la banca acreedora y con los organismos financieros internacionales, cabe resaltar dos aspectos ilustrativos:

* En el cuatrienio 1985-1988 a pesar que los términos del intercambio se deterioraron en casi un 20%, el superávit comercial acumulado superó los 11.000 millones de dólares. En ese mismo período se pagaron más de 15.000 millones de dólares³⁰ en concepto de intereses, se debió aceptar el permanente control y monitoreo de la política por parte de los organismos internacionales, al tiempo que la deuda externa pública se incrementó

²⁶ Ver, Azpiazu, D. y Basualdo, E., "Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina". Edit. Cántaro, Buenos Aires, diciembre 1989.

²⁷ Ver FIEL, "El régimen de compra nacional. Una aplicación a la industria petrolera", Buenos Aires, octubre 1988.

²⁸ Ver Givogri, C.A., "La productividad del capital", IEERAL, Fundación Mediterránea, junio 1987, mimeo.

²⁹ La tasa de interés en dólares llegó a cuatriplicar a la que devengaba la deuda externa.

³⁰ En casi todo el período, el pago de intereses de la deuda externa representó alrededor de la mitad del total de las exportaciones.

cerca de 15.000 millones de dólares³¹.

* Una de las demandas recurrentes de la banca acreedora desde las primeras rondas de negociación fué la de incluir el tema de la capitalización de la deuda externa dentro de los convenios de refinanciamiento. No obstante, recién en el acuerdo con el F.M.I. firmado en abril de 1987, se incorporó la posibilidad de capitalizar deuda externa bajo las siguientes condiciones: que se destine a nuevos proyectos en sectores productivos, que los mismos estén orientados a la exportación y que por cada dólar capitalizado debía ingresar un "dólar fresco". Sin embargo, a los pocos meses, antes las presiones de la banca acreedora, la cláusula "1x1" fue reemplazada por la posibilidad de capitalizar hasta el 70% del costo del proyecto (con exclusión de las importaciones de bienes de capital) y el 30% restante debía aportarse con fondos nuevos, al tiempo que se eliminaron las restricciones sectoriales y las referidas a los mercados de destino.

Estos dos ejemplos revelan el grado de condicionalidad y las restricciones que impone el pago de los servicios de un insostenible endeudamiento externo así como también la debilidad y el fracaso en la refinanciación de los pasivos externos.

Las formas que fuera adoptando la distribución interna de los costos de la deuda externa -privilegiando el incremento de las tarifas públicas y la caída del salario real del sector público respecto de las posibilidades que podría haber ofrecido, por ejemplo, una creciente presión fiscal basada

sobre impuestos directos y/o la eliminación de las transferencias masivas hacia el sector privado- asume un papel decisivo en la creciente inequidad social que caracteriza a la economía argentina. Al respecto, basta resaltar la evolución del salario real, de la participación de los asalariados en el ingreso nacional y de la distribución del ingreso:

. Entre 1984 y 1988, las remuneraciones reales decayeron un 28% en la industria, un 35% en el comercio, un 24% en las empresas públicas y un 10% en la actividad bancaria³².

. En ese mismo período, la participación de los asalariados en el ingreso nacional decreció más de diez puntos porcentuales.

. En el caso del Gran Buenos Aires -el principal centro conurbano del país-, en 1985, el 40% de los hogares más pobres recibía el 16,1% de los ingresos totales al tiempo que el 10% de los más ricos percibía el 31,3%. En 1989, tales porcentajes se modifican en forma sustancial: 11,7% (-4,4%) y 41,7% (+10,4%), respectivamente³³. Este deterioro de la situación de los sectores de menores ingresos se conjuga con una creciente precariedad ocupacional -terciarización, cuenta-propismo e informalidad-, el incremento de las tasas de desempleo abierto y subempleo, etc.

La administración Menem

En medio de una explosiva crisis económica y social (basta recordar los generalizados y masivos saqueos

³¹ Aun cuando el pago de los servicios fue priorizado desde el lanzamiento del Plan Austral, a mediados de 1988 se ingresó en una virtual moratoria de pagos.

³² Ver Beccaria, L., op. cit.

³³ Ver Barbeito, A., "Crisis, distribución de ingresos y Estado de bienestar", CIEPP, Buenos Aires, Noviembre 1990, mimeo.

a supermercados y camiones de transporte de alimentos), en el mes de julio de 1989 asumió el nuevo gobierno, cinco meses antes de lo previsto. La ingobernabilidad de la situación obligó a tal adelantamiento en el marco de una grave hiperinflación (el índice de precios al consumidor se aproximó al 200% en el mes de julio), desborde del conjunto de las variables económicas, creciente demanda de divisas para su transferencia al exterior, pérdida significativa de reservas y atrasos en el pago de los servicios de la deuda externa, crisis de la balanza de pagos, el papel de unidad de cuenta de la moneda local desplazado ante la "dolarización" de la economía, profunda contracción del nivel de actividad y de los salarios reales, etc..

La política económica a cargo de los empresarios

En concordancia con los anuncios previos del Presidente electo, el diseño y la implementación de la política económica pasó a ser responsabilidad directa de los sectores empresarios. En función de ello se designó ministro de Economía a un representante de uno de los grupos económicos locales de mayor relevancia, en el plano interno e internacional (Bunge y Born).

El nuevo programa económico fue anunciado en el mismo mes de julio tratándose, en esencia, de un plan de estabilización que, a la vez, intentaba sentar ciertas bases conducentes a la paulatina consolidación de un proyecto de mediano y largo plazo en el que, además de recuperarse la dinámica de la formación de capital, las exportaciones pasaran a asumir un papel protagonista como eje ordenador de la economía en su conjunto.

En tal sentido, este programa reconoce, muy especialmente en el ámbito del sector público y de la política de ingresos, medidas de corto y mediano plazo. En el primer caso, las principales acciones asociadas con el plan de estabilización fueron:

- * un fuerte ajuste de las tarifas públicas;
- * la drástica contracción en el conjunto de las erogaciones -corrientes y de capital- del sector público;
- * un aumento salarial de una suma fija y un adelanto por el equivalente al sueldo del mes de junio;
- * un significativo incremento del tipo de cambio (150%, respecto de fines de junio).

Asimismo, desde el punto de vista fiscal se preveía un aumento sustancial de la recaudación como producto de los mayores derechos de exportación y, fundamentalmente, por la supresión del rezago de los ingresos fiscales. Por otro lado, en materia de precios y salarios se estableció un sistema de precios industriales regulados entre el gobierno y las empresas líderes y la vigencia de los acuerdos celebrados, bajo pautas indicativas, en el ámbito de las convenciones colectivas.

Por otra parte, en el mismo mes de julio, se obtuvo un principio de acuerdo con el F.M.I. (concretado en noviembre) que permitió acceder a un desembolso de 230 millones de dólares y, a la vez, viabilizó el refinanciamiento de los atrasos con el Club de París y el reescalonamiento de los pagos futuros. Estas medidas coyunturales se conjugaban con una serie de acciones tendientes a modificar radicalmente el papel y el propio patrón de funcionamiento del sector público:

. Ley de emergencia económica, por la cual se eliminó una amplia gama de subsidios, reintegros impositivos y transferencias (en especial, los vinculados con las leyes de promoción industrial);

. Ley de reforma del Estado, por la que se dispuso la intervención de las empresas públicas, se fijaron los criterios que sustentarían las transferencias de parte importante de los activos públicos³⁴ (bajo la forma de venta definitiva o de concesión), los márgenes de libertad del Poder Ejecutivo para determinar las áreas a privatizar y los límites temporales para el traspaso al sector privado de, por ejemplo, la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTEL), los canales de televisión y la empresa estatal de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas).

. Reforma tributaria, por la cual se generalizó la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) con una tasa uniforme del 13%, se eliminaron ciertas exenciones, se estableció un impuesto del 1% sobre los patrimonios y se redujeron las alícuotas del impuesto a las ganancias.

Desde una perspectiva de muy corto plazo, una serie de indicadores (el ritmo de desaceleración de los precios, la morigeración del desequilibrio fiscal, el comportamiento de los mercados financieros -incluyendo el de divisas-, el cambio drástico de las expectativas, etc.), reflejan un cierto éxito -relativo y parcial- de la política de estabilización. Sin embargo, al igual que en las últimas experiencias de la anterior administración, la efectividad de la política antiinflacionaria se vió acotada a unos pocos meses. El

deslizamiento de algunos precios (productos agrícolas y servicios) y la autorización de ciertos reacomodamientos, en conjunción con la propia inercia inflacionaria, fueron generando un paulatino retraso de la paridad cambiaria y de las tarifas públicas. La erosión de la estructura de precios relativos fijada originalmente y, por otro lado, las crecientes dudas sobre el mantenimiento de la estabilidad cambiaria y sobre los resultados de las convenciones colectivas de trabajo -enmarcadas en una pronunciada caída del salario real -preanunciaban, ya a fines de noviembre, el fracaso del plan de estabilización.

En efecto, a principios de diciembre se anunció un significativo incremento en el tipo de cambio³⁵ y en las tarifas públicas que, al propagarse, desencadenó un nuevo brote hiperinflacionario (en el mes, los precios al consumidor aumentaron más del 40%), la ruptura del plan de estabilización e, incluso, el recambio de la conducción económica.

Este rápido fracaso del programa de corto plazo refleja, en última instancia, las heterogeneidades que se manifiestan en el interior de los grupos económicos dominantes en torno de las formas que debería asumir la transición hacia un modelo en el que, más allá de ciertos matices, no existirían mayores discrepancias. Sin duda, la situación y proyección de aquellos grupos altamente dependientes de los subsidios de la promoción industrial y de los sobrepuestos implícitos en las compras estatales difería sustancialmente de la de aquellos que se caracterizan por su activa presencia exportadora.

³⁴ Que admitían la posibilidad de conversión de títulos de la deuda externa.

³⁵ A pesar de que la devaluación fue del 54%, la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo se mantuvo por encima del 50%.

tadora y por una mínima dependencia de las transferencias del sector público. Esta puja transicional entre los grupos económicos hegemónicos -en la que se insertan los propios intereses de la banca acreedora- asumió un papel protagónico en la pretendida resolución de los problemas de corto plazo.

Reestructuración regresiva, desequilibrio fiscal y ajuste externo

Sin modificar la estrategia de largo plazo, la nueva conducción económica decidió reemplazar los instrumentos estabilizadores tradicionales, eliminando el control de precios, liberando el tipo de cambio y, en síntesis, profundizando la orientación privatista y librecambista de la administración gubernamental.

En un marco caracterizado por la persistencia del brote hiperinflacionario, a principios de 1990, el nuevo equipo económico anunció una drástica medida de política monetaria restrictiva que no reconoce antecedentes históricos en el país: el canje compulsivo de los depósitos bancarios a plazo fijo (en general, a 7 días) por títulos de la deuda pública externa (Bonex 89³⁶). En otras palabras, se sustituía deuda pública interna por deuda externa a largo plazo y, a la vez, el fisco cancelaba sus pasivos remunerados, eliminaba el déficit cuasi-fiscal y generaba una severa restricción de la liquidez.

De allí en más, con la supresión del déficit cuasi-fiscal y en el inicio de las renegociaciones con el F.M.I. y la banca acreedora, la atención de los

desequilibrios fiscales pasó a erigirse en el eje central de la política económica (concentrando los esfuerzos en la reducción del gasto más que en el incremento de los ingresos). Ello queda claramente de manifiesto en el plan lanzado en marzo de 1990 en el que el ajuste fiscal ocupa un papel casi excluyente. La contracción de los egresos se materializó a través de la disminución de los salarios reales, la paralización de las inversiones y obras públicas que no contaran con financiamiento externo, la reducción de todo tipo de gastos corrientes, la decisión unilateral de postergar por sesenta días (sin actualización alguna) el pago de los certificados de obra a los contratistas, la suspensión de los reembolsos a las exportaciones, etc.. Por su parte, el intento de incrementar los ingresos fiscales se vehiculizó a partir de la indexación de la recaudación impositiva, el incremento de la alícuota del impuesto a los patrimonios y de las retenciones a las exportaciones, la prórroga de la suspensión de los beneficios derivados de la promoción industrial, etc.

Este profundo ajuste fiscal se complementó con otros dos anuncios: la intervención estatal en el mercado libre de cambios orientada a formar un fondo de estabilización y la regularización de los pagos de los servicios de la deuda externa (a través del superávit fiscal).

En franca contradicción con la ortodoxia, la persistencia del superávit fiscal, la profunda restricción monetaria y la recesión económica no resultaron suficientes para estabilizar la dinámica inflacionaria. Al igual que en la anterior administración de gobierno,

³⁶ En tanto, los Bonex 89 se cotizaban a alrededor del 40% de su valor nominal, ese canje compulsivo significó, para el ahorrista, una confiscación parcial de sus tenencias financieras.

la recurrencia a nuevos y permanentes ajustes de la estructura de precios relativos pasa a caracterizar la gestión de la política económica centrada sobre la persistencia y el incremento del superávit fiscal y el de la balanza comercial. Sin embargo, a diferencia de las experiencias anteriores, en éste caso tales ajustes de corto plazo denotan un mayor grado de articulación con los ambiciosos cambios estructurales propuestos en materia de desregulación de los mercados y apertura de la economía, acelerada privatización de empresas y servicios públicos, flexibilización del mercado laboral, reforma tributaria, utilización profusa del sistema de capitalización de la deuda externa -con la intención de reducir el stock de la deuda con la banca privada y la consiguiente posibilidad de enmarcarse en el plan Brady-, etc.

En tal sentido, el memorándum de entendimiento remitido al F.M.I. en el mes de mayo revela, con claridad, los aspectos más sustantivos de los lineamientos básicos de la política de ajuste estructural. Al respecto, basta con referenciar algunas de las proyecciones para el año: superávit de la balanza comercial superior a los 5.500 millones de dólares; superávit fiscal equivalente al 7% del P.B.I.; caída del P.B.I. (0,9%) por tercer año consecutivo- fenómeno inédito en, por lo menos, más de medio siglo-; nueva disminución del coeficiente de inversión a punto de constituirse en el más bajo del siglo.

Por su parte, en materia de reformas estructurales, se ratifica entre otras, la decisión de transferir empresas públicas mediante la capitalización de títulos de la deuda externa así como la

profundización del proceso de apertura externa de la economía (reducción-generalizada de los aranceles de importación y de los derechos específicos, supresión del sistema de consulta previa vigente para una amplia gama de bienes, etc.).

La creciente subordinación a las demandas de la banca acreedora y del F.M.I. se expresa en muy diversos planos e incide sobre la orientación de las políticas de corto y largo plazo. Tal el caso de la aceptación generalizada de la capitalización de títulos de la deuda externa, los pagos simbólicos de intereses caídos (requeridos para la obtención de "waiver" -dispensa- que permitieran avanzar en el programa de privatizaciones), la profundización de la apertura de la economía y, fundamentalmente, un fuerte ajuste de las cuentas públicas de forma de generar un permanente superávit, orientado a adquirir la totalidad del excedente del comercio exterior (canalizable hacia la recomposición de las reservas y el pago de los servicios de la deuda externa). La actitud hacia la banca acreedora queda claramente explicitada en las declaraciones del propio ministro de Economía: "...la banca acreedora no va a quedar como variable de ajuste del programa económico ya que la necesitamos para la etapa de crecimiento y también en el proceso de privatización"³⁷.

El hecho que el eje de la política se centrara sobre la articulación entre el superávit fiscal y el excedente comercial como forma de enfrentar el pago de los servicios de la deuda externa derivó, hacia mediados de año, en la necesidad de recurrir a, por un lado, una creciente emisión monetaria para

³⁷ "El Cronista Comercial", 2 de abril de 1990.

la adquisición de divisas y, por otro, a la persistente profundización del ajuste fiscal.

En efecto, a pesar de la drástica reducción del gasto público, el superávit operativo no resultaba suficiente para captar la totalidad del excedente externo. En función a ello, se optó por la emisión monetaria destinada exclusivamente a la adquisición de divisas. Por otro lado, la profundización del ajuste se efectivizó a través de mayores contracciones del gasto (caída de las remuneraciones reales, reducción del personal de la Administración Pública, postergación y supresión de pagos), la prórroga de la vigencia de la ley de emergencia económica y un incremento de la presión fiscal crecientemente regresiva (generalización del IVA a los servicios y aumento de la tasa impositiva, incremento del impuesto a las bebidas alcohólicas, etc.).

Otro de los fenómenos que, durante el año, pasó a asumir un papel cada vez más protagónico fue el creciente retraso cambiario. Mientras la oferta de divisas se vió dinamizada por la acelerada expansión de las exportaciones, el ingreso de capitales especulativos de corto plazo atraídos por los elevados rendimientos -en dólares- del mercado financiero y la liquidación por parte de empresas y particulares afectados por la profunda retracción monetaria, la demanda quedaba limitada a las compras del sector público y a las importaciones. La pronunciada disminución de estas últimas -el nivel más bajo de los últimos quince años-, asociada a la profundización del proceso recesivo, convirtió a la demanda oficial en el

factor regulador del tipo de cambio.

En la medida en que no llegara a comprometer el superávit comercial, tal rezago cambiario resultaba plenamente funcional al programa de ajuste, ya sea por sus implicancias estabilizadoras (abaratamiento de las importaciones) como por sus efectos sobre el superávit operativo (menores requerimientos de Australes ante los compromisos dolarizados).

En síntesis, por su impacto sobre el nivel de actividad económica como con respecto a la distribución del ingreso o a la formación de capital, los programas de ajuste implementados bajo la administración del Dr. Menem no difieren sustancialmente de los planes aplicados a partir de la erosión del Austral. A lo sumo, podría afirmarse que han contribuido a agudizar la mayor parte de los aspectos recesivos y regresivos acumulados a lo largo de la década. En tal sentido, "pese a la desregulación estatal de los mercados, al continuado superávit de tesorería y al cumplimiento del programa privatizador, el esperado "shock capitalista" de inversión aparece como un impresionantes shock de recesión"³⁸.

Sin embargo, a pesar del escaso tiempo transcurrido y de la profunda aversión al riesgo y la persistente actitud cortoplacista de los grandes conglomerados empresarios, es indudable que desde el punto de vista de las mutaciones estructurales y de los cambios institucionales involucrados se ha avanzado significativamente en la consolidación de un modelo exportador, excluyente y regresivo. La administración del Dr. Menem emerge como la etapa más importante en

³⁸ Ver, Barbeito, A. y Lo Vuolo, R., "La transformación destructiva y la inercia recesiva de la Argentina actual", *Revista Cauces*, N° 5, Setiembre de 1990.

cuanto a la profundización del intento -incompleto- que se inició con el golpe militar de mediados de los años setenta.

Década perdida o profunda regresividad estructural

En el ejemplo argentino, la adjetivación de "perdida" no refleja fehacientemente las resultantes económico-sociales de las continuas políticas de ajuste implementadas durante la década de los años ochenta. En realidad, tal caracterización minimiza las implicancias estructurales de los intentos -ortodoxos y heterodoxos- de resolución de las problemáticas de corto plazo y, más aún, de los conductores a consolidar -no ya consensuar- un modelo de acumulación viable en el largo plazo. Al respecto y a manera de síntesis final, cabe reflexionar en torno de lo que subyace en una serie de indicadores ilustrativos de la evolución de la economía en el decenio (se trata, en todos los casos, de la confrontación de los valores correspondientes a 1980 y a 1989):

- . el P.B.I. decayó un 9,9% -lo que implica una disminución superior al 20% en términos del P.B.I. por habitante- y, el generado por el sector industrial decreció un 19,9%;
- . el ingreso bruto nacional equivale a menos del 80% del de inicios de la década, al tiempo que el consumo decreció el 13,4%;
- . la inversión bruta interna cayó un 33,9%, porcentaje que se eleva al 36,2% en el caso de la inversión en equipo durable de producción;

- . el coeficiente de inversión pasa a ubicarse por debajo de los niveles requeridos para la mera reposición del capital preexistente (decae de 23,7% a 8,8%, respectivamente);
- . el promedio mensual del ritmo inflacionario se incrementa de 5,4% a 38,6%;
- . el salario real en la industria manufacturera se contrae un 32,8% y, la ocupación en el sector un 25,5%;
- . la tasa promedio de desocupación se eleva del 2,6% al 7,8% y la de subempleo del 5,2% al 8,9%, respectivamente;
- . en 1980, el 40% de las familias de menores recursos recibía el 15,5% del ingreso mientras que el 10% de las más ricas concentraba el 33,5%; en 1989, tales participaciones son de 11,7% y 41,7%, respectivamente;
- . a pesar del deterioro de los términos del intercambio (36,7%), el saldo de la balanza comercial pasa de -2,5 a 5,3 miles de millones de dólares, respectivamente;
- . la deuda externa se eleva de 27,2 a 63,3 miles de millones de dólares, al tiempo que la asumida por el sector público incrementa su representatividad en el total del 53,3% al 92,3%, respectivamente.

En síntesis, en el caso argentino, la caracterización de "década perdida" minimiza las implicancias reales de la profunda regresividad que revela la evolución económica durante el decenio de los años ochenta.

Interpretaciones

Capital industrial y cambios regionales en la escala mundial

*Gerardo Mario de Jong**

El presente trabajo revisa aspectos relacionados con la transición del feudalismo al capitalismo industrial surgido en el norte de Europa, a la vez que intenta poner en evidencia que, en general, la mirada europeo céntrica con que se ha analizado ese proceso adolece de cierta falta de información respecto del nacimiento de la industria en el siglo VI y de las relaciones mercantiles que explican el surgimiento de la industria en las vecindades regionales del Mar del Norte y el Báltico, en forma totalmente desvinculada de la crisis del sistema feudal en los siglos XIV y XV. El documento cierra con las evidentes manifestaciones actuales de cambios en la estructura productiva capitalista, que se verifican en ese ámbito y que muestran, a su vez, el conflicto estructural que emerge de una sobrevaloración del rol del capital financiero. La confrontación entre los procesos conceptualmente enriquecidos, arriba señalados, y los cambios que están acaeciendo en la actual crisis estructural del sistema, encuentran en la confrontación de procesos, del pasado y del presente, ciertas enseñanzas muy útiles.

* Profesor Titular e investigador del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Comahue.

Introducción

El título alude a ciertos cambios producidos en la escala mundial cuya interpretación corre por caminos diferentes a los que por mucho tiempo fueron transitados por el pensamiento que emergió de los pensadores que aceptaron una única versión del tránsito del feudalismo al capitalismo industrial, en un todo coherente con la ciencia que ha sido funcional al mundo de poder que el capitalismo industrial construyó en torno del Atlántico Norte. Ahora, cuando ese mundo cae vertiginosamente envuelto en sus propias contradicciones, nuevas formas de reflexionar acerca de la historia económica y geográfica del mundo surgen con cierta espontaneidad en las mentes de quienes observamos los cambios en curso. Obviamente, eso implica revisar los procesos que la historia registra y que dieron lugar a las actuales contradicciones. La búsqueda apunta a la necesidad de elaborar una cierta mirada prospectiva hacia el mundo que viene, en el que nuestra sociedad buscará su inserción o que, como mínimo, condicionará con mayor o menor fuerza las posibilidades futuras de nuestra sociedad. Las reflexiones que aquí se tratan intentan aportar una mirada distinta a la ya “establecida” sobre el tránsito del feudalismo al capitalismo, en aquello relativo al surgimiento de la industria y su proyección el desarrollo del capitalismo industrial y de los cambios regionales acaecidos en esos procesos en cuanto al peso relativo de distintas regiones en la escala del mundo.

Como el relato que aquí se expone obliga al lector a proseguir un camino distinto al del conocimiento “instituido” y “aceptado” por el grueso de los cien-

tíficos sociales formados a la luz de la “ciencia oficial” del “occidente” establecido en torno del Atlántico Norte, el desarrollo de estas ideas se inicia con una guía de los cambios que se abordarán:

1 - Breve comentario acerca de las razones que impulsaron la decadencia del modo de producción esclavista en el imperio romano, con un desarrollo incipiente del capital mercantil acorde con las viejas rutinas mercantiles cuyos orígenes se remontan a unos 5.000 años antes del presente (existen muchos ejemplos bíblicos al respecto), a partir de la revolución agrícola. Crisis del modo de producción esclavista y surgimiento, por defecto, del modo de producción feudal, el cual implica una nueva forma de esclavitud de la fuerza de trabajo.

2 - Transición hacia un desarrollo capitalista mercantil en Bizancio entre los siglos VI y XII, basado sobre campesinos libres que comercian con los “empresarios” mercantiles del sistema de ciudades del imperio y que pagan tributos al Estado. Desarrollo paralelo de un incipiente capital industrial basado sobre industrias de la seda y del papel, principalmente. El centro del sistema está constituido por Asia Menor, Grecia, Siria, Palestina y Egipto. La periferia la constituyen Rusia, Balcanes, Cáucaso, Península Arábiga, Ceilán, Sicilia, centro y sur de Italia, Este y Norte de África.

3 - Transferencia de la figura de la mercancía, que supone la reproducción sistemática de bienes, desde Bizancio-Turquía hacia el Norte de Europa, a partir del desarrollo de la industria textil principalmente. Consolidación del capital industrial desde el siglo XIII al siglo XVII en el centro del sistema creado en torno de Flandes, Brabante y Holanda (dos

provincias). La periferia del sistema la constituye Inglaterra, Irlanda, Francia, Italia, Alemania, Escandinavia, Norte de Polonia, Novgorod y principado de Moscú.

4 - Sobre la base del desarrollo del capital industrialmente diferenciado en las regiones señaladas en 3, surge la revolución industrial que tiene como centro a Inglaterra, Francia, los Países Bajos, Italia, Alemania y Estados Unidos. La periferia del sistema quedó constituida por el resto del mundo.

5 - La decadencia de la primacía económica y política de los países que fueron el centro de la revolución industrial, parece alumbrar un cambio en el sistema capitalista (desarrollo del capital industrial diferenciado tecnológicamente) y, eventualmente, un cambio de sistema (alternativa posible según el método de planificación que se aplique y el nivel correspondiente de equidad política). El centro del sistema ya se ha trasladado, en cuanto al sistema productivo y a su capacidad financiera asociada, desde el Atlántico Norte hacia Asia del Este y América latina.

La actual mirada científica eurocéntrica

Ante todo, es necesario aclarar que los cambios a que alude el título del presente documento afectaron la modalidad de funcionamiento y el peso relativo de diferentes regiones en el mundo, lo cual no excluye que esos cambios tuvieron como origen transformaciones estructurales de y en los modos de producción y que los mismos afectaron de una u otra manera a todas las regiones del mundo.

La historiografía europea, de neto corte imperial, nos acostumbró a pensar que de un olmo podían salir peras. Así como que también del modo de producción feudal, que había surgido del esclavismo decadente, revolución cristiana de por medio, podía surgir la industria y, posteriormente, la revolución industrial que impulsó la dinámica de la base material burguesa, caso único ya que el resto de las numerosas regiones en el mundo que se caracterizaron por diversas formas de feudalismo no desencadenaron revoluciones industriales. Al respecto de esta supuesta originalidad europea occidental, E. Hobsbawm dice:

“... solo sucedió tal en una región muy concreta del globo, en Europa occidental y parte del área mediterránea. [...] El capitalismo triunfó plenamente en una [de las regiones del mundo en que hubo feudalismo], y sólo una parte del mundo, y esta región transformó luego el resto del planeta.” (Hobsbawm, 1982:225)

Los europeos de cultura occidental contaron con la ventaja de que, por mucho tiempo, las regiones sometidas a las interpretaciones históricas de los poderes mundiales, aceptaron acríticamente esa versión, así como que la expansión del capitalismo mercantil en el mundo la instalaron ellos como hazaña propia (sobre todo en América y en el extremo oriente). Tan fuerte inculcaron esa versión que hasta algunos aceptaron como verdad que la riqueza que robaron en América fue el fruto del intercambio mercantil.

Queda claro que no previeron que ellos mismos se convencerían de la justicia de sus argumentos, hecho que los llevó a pensar que no era importante entender las contradicciones vigentes en el modo de producción a los efectos de prever futuros cambios que sobrevendrían inexora-

blemente. España y Portugal pagaron caro que sus economías quedaran atrapadas en esa modalidad de apropiación de las riquezas de América, particularmente cuando el desarrollo del capitalismo industrial en el norte de Europa los dejó de lado en la construcción de esa nueva modalidad de apropiación de excedentes. La generación de riqueza siguió caminos muy diferentes al de la mera apropiación de las riquezas americanas de oro y plata (principalmente).

Verdades y mitos en el tránsito del feudalismo al capitalismo industrial

Desde la consolidación del origen de la producción industrial (segunda figura de la mercancía [Marx, 1973:55-96]) en Corinto, Sicilia y Asia Menor en el siglo VII, acompañado por el comercio de productos de base agrícola generado por campesinos libres en Asia Menor, Siria y Egipto, ambos constituyentes de la base material del imperio bizantino, no se había dado un cambio tan tremendo en el modo de producción capitalista. Todas las crisis anteriores, las que incluyen la recesión de 1930, resultan juegos de niños frente a los hechos del presente. En ninguna otra estaba comprometida la estructura del sistema ya que siempre se dieron alternativas para superarlas. Ahora la crisis es estructural.

Pasó el tiempo, y el embrión industrial bizantino dio lugar siete siglos después al surgimiento del “en ese entonces” nuevo capitalismo que fue “oficialmente” diferenciado como industrial en Flandes (primera mitad del siglo XVII), Inglaterra (segunda mitad del siglo XVII) y Francia (siglo XVIII). En ese sentido, los siglos XVI y

XVII constituyen la manifestación evidente de la **transición** y transmisión en el desarrollo de la capacidad de apropiar excedentes, en escala mundial, desde el cercano oriente hacia el norte de Europa.

Luego, ese capital diferenciado como industrial, con el apoyo de la innovación que introdujeron los procesos mecánicos de producción en los siglos XVIII y XIX y, con el aporte de un uso más eficiente de la energía, la producción industrial tecnológica y científicamente sostenida devino en lo que se ha dado en llamar “la revolución industrial”. Esa potenciación productiva, encuadrada en la ya mencionada segunda figura de la mercancía, implicó la organización del poder y de las distintas regiones del mundo en torno de la apropiación de las materias primas (organización colonial del mundo) que debían abastecer a esa máquina productiva en expansión, a la vez que estimulaba el control de las áreas de influencia mercantil para la colocación de la producción industrial. Ambas áreas (de apropiación de materias primas y de mercados) se tendían a superponer bajo el control y el poder hegemónico que fueron consolidando las potencias del Atlántico Norte. En los siglos XVII, XVIII y XIX se consolidó el traspaso del poder mundial desde el Este de Europa (los Balcanes, Asia Menor y las adyacencias de las regiones así nominadas), hacia el Atlántico Norte (Europa Occidental y América del Norte).

Desde esos siglos XV y el XVI, donde se verificaron los cambios comentados, no se han iniciado hasta el presente otros similares en la escala mundial de una magnitud similar a la que actualmente se encuentra en curso. La transición hacia un nuevo modo de reproducción de excedentes

ya ha comenzado. La fecha del consenso de Washington es el punto de partida, por defecto, de una transición que tomará buena parte del siglo XXI, como mínimo. El poder mundial comenzó a ser transferido territorialmente a las sociedades avanzadas de Asia del Oeste y hacia América latina en segundo término, el que se consolidará durante el transcurso de ese siglo. Las acciones militares por parte de los socios del Atlántico Norte en los Balcanes, Irak, Afganistán y Libia son fruto de la desesperación.

Hacia el segundo siglo del Imperio Romano se instaló progresivamente, en el antiguo modo de producción clásico esclavista, la crisis estructural que devendría en su colapso. No fue posible aumentar la producción, esto es, la riqueza, una vez que el comercio llegó a un cierto límite en su capacidad de generar excedentes, al cual concurrió un conjunto de situaciones derivadas de la participación de los romanos libres en el ejército durante la época de la república y las guerras del primer siglo del Imperio.

El orden instituido por Roma en el mundo conocido pareció eterno a sus contemporáneos, tanto como aún ahora nos puede parecer eterno el mundo emergente de la revolución industrial, con sus relaciones de poder. El feudalismo fue, todo lo indica, la derivación no planificada que produjo la inercia del esclavismo decadente. Obviamente que, en este contexto, no podía surgir la producción del tipo de conocimiento regional requerido para una transformación hacia una nueva modalidad industrial de generar mercancías, esto es, aquella que tropezaría con una estructura que la sociedad degradada hacia un modo de producción, también de base agrícola, tan inequitativo como el esclavista: el feudal.

“El feudalismo de Europa occidental surgió de la desintegración de un imperio, desintegración que jamás fue total, ni siquiera ‘de jure’. El mito del imperio romano suministraba una cierta coherencia cultural e incluso legal al área. La cristiandad servía como un conjunto de parámetros en el seno de los cuales tenía lugar la actividad social. Europa feudal era [a la sazón] una ‘civilización’, pero no un sistema mundial.”
(Wallerstein, 1979: 24-25)

Dentro de esa tradición, los problemas se comenzaron a resolver por la improvisación que imponían los hechos. Más aún, luego de mil años de feudalismo, una nueva crisis terminal del modo de producción hacia el que derivó el colapso de la base material de la sociedad romana esclavista, se perfiló hacia el siglo XIV, momento en que surgirían cambios estructurales en el norte de Europa.

Bizancio: estructura agraria, capital mercantil y prolegómenos de la industria

Es necesario remarcar que, paralelamente con el proceso relatado en forma muy sucinta que había sucedido en Europa Occidental, el ámbito griego del Imperio Bizantino mantuvo una conexión con los orígenes clásicos que no sufrió discontinuidades y que, de alguna manera, transmitió su mirada sabia, filosófica y no tan pragmática, al entorno inmediato de las sociedades que integraron el imperio.

Es necesario recordar que el imperio romano de oriente resultó como consecuencia de conflictos políticos, que estaban fuertemente influenciados por los procesos relatados en el punto anterior, que había encontrado la forma de mantener una dinámica económica que siguió generando riqueza.

El emperador Constantino fundó la “nueva Roma”, a partir de la ya existente pequeña ciudad de Bizancio, mientras que los hijos del emperador Teodosio dividieron definitivamente el Imperio Romano en el año 395, el de Oriente con capital en Constantinopla (Arcadio) y el de Occidente con capital en Roma (Honorio). No obstante, el segundo desapareció prontamente a manos de Odoacro, mientras que el primero se consolidó y se prolongó durante mil años (que en realidad fueron ochocientos en lo que a su base material se refiere).

Las condiciones históricas que expandieron la acumulación mercantil y que dieron lugar al origen de la industria entre los siglos VI y VIII en ciertas regiones bizantinas (Oeste de Asia y Balcanes), tuvieron un papel trascendental, junto con la producción agraria y la artesanal, en la generación de importantes volúmenes de excedentes. La primera tuvo mucha importancia material e ideológica y las segundas constituyeron la base de los grandes flujos comerciales, internos preferentemente. Artesanías e industria producían bienes de mayor valor y menor volumen por unidad. El conjunto, con las particulares relaciones sociales de la producción agrícola en manos de campesinos libres que manejaban su propia tierra, fueron la base de los excedentes extraordinarios que caracterizaron a la economía del imperio hasta 1204, aunque por razones que se mencionarán los terratenientes fueron aumentando su presencia y su poder, a la vez que los campesinos nunca desaparecieron ya que para el Estado eran vitales. Hacia los últimos 200 años imperiales,

“El campesinado libre debió su larga supervivencia exclusivamente al interés del Estado, [...], a pesar de su precaria

situación y al continuo peligro que se veía expuesta su independencia por el endeudamiento producido por las malas cosechas o las cargas fiscales.” [...] La existencia de este estamento social tuvo gran importancia, tanto para la estabilidad económica como para la capacidad de resistencia política del Estado.” (Maier, 2004: 22)

Las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales que produjeron la consolidación del Imperio de Oriente como tal fueron muchas. Entre ellas es necesario remarcar la enorme importancia de las tres patas de la organización política e ideológica. Contra lo que dice una parte importante de la bibliografía occidental, el sistema de sucesión imperial distaba mucho de la concepción hereditaria de la sucesión del gobernante propia de occidente, más autoritaria y elitista. En ese sentido, supieron aprovechar la efímera experiencia romana iniciada con la tetrarquía, por la que el emperador designaba al heredero que concebía como el más apto para desempeñar el cargo. Si algo salía mal, todavía existía la opción de intentar el derrocamiento. Si el postulante tenía éxito, éste no le pertenecía, sino que lo había logrado por designio divino. Obviamente todo el proceso estaba perfeñado de subjetividad y favoritismo.

Aquí es donde esta concepción superestructural se manifiesta emparentada con la ideológica. La unidad de las creencias cristianas eliminó la existencia de un dios o cosmovisión adecuada para cada gusto u objetivo propio de las religiones monoteístas: el cristianismo se transformó en el código ideológico imperial. Esto, obviamente, sería muy largo de desarrollar aquí y excedería los alcances de este trabajo, pero es interesante cómo esta concepción cristiana teñía

al conjunto imperial, aun en regiones relativamente periféricas. Así, un historiador romano dice:

Desde el punto de vista religioso, los romanos permanecieron unidos a Bizancio y tuvieron la estructura organizacional de la Iglesia al sur del Danubio, aún después del gran cisma de 1054 [separación de la iglesia primitiva, que permaneció Ortodoxa, por parte de la Iglesia Católica] (Bulei, 2007: 36. Traducción propia).

En el ámbito cultural también se consolidó una tercera pata que retroalimentaba a las otras dos: la capacidad de analizar y conocer el todo del "oikumene" en general y del imperio en particular. Un hecho trascendental fue la creación de la primera universidad del mundo: en 340 Constancio II creó la primera¹ cuando fundó la de Constantinopla como centro destinado a propagar y mantener la cultura griega, a la vez que formar a los integrantes del estrato social de dirigentes y administradores imperiales. Fue reformada por Teodosio II en 425 y su nombre correcto fue Pandidakterion (didáctica de la totalidad). En ella se enseñaba filosofía, matemáticas, astronomía, gramática, retórica, derecho y medicina. La universidad constaba de grandes salones de conferencias (aulas), donde enseñaban sus 31 profesores. A ello se sumaba la biblioteca que fue tan importante como la de Alejandría. Fundamentalmente, la sólida base material encontró un correlato en el esfuerzo por conocer, el que sostuvo desde ese ángulo la generación de la riqueza que caracterizó al imperio (más allá de sus muchas crisis políticas), muy diferente a la del decadente modo de producción esclavista de occidente.

Mientras en la parte romana del imperio, a partir del siglo III, los terratenientes volvían a sus tierras ante el colapso de la vida urbana y sometían a sus ex esclavos a servidumbre (porque ya no se podían hacer cargo de ellos), en la parte helénica del imperio los campesinos libres, para producir y comerciar, aseguraban con sus tributos una base material al estado creado por Constantino. El campesinado, poseedor de sus tierras en forma consuetudinaria, pudo generar excedentes que hicieron posible el mantenimiento de la sociedad urbana de la época.

"Sin embargo, un estudio más profundo de los códigos de Teodosio V, de las Novelas de Justiniano y, muy recientemente, de los papiros de la vida de los santos, ha probado de manera bastante clara que hubo en el imperio aldeas habitadas por campesinos libres, tenedores de tierras, y en una época antigua, bienes rurales comunales. En el imperio bizantino existió, al lado de la servidumbre, una pequeña propiedad campesina y comunidades libres." (Vasiliev, 2007: 183)

"Posiblemente, pese a su fraccionamiento, la gran propiedad no llegó a desaparecer del todo durante los siglos VII y VIII, dada su importancia antes de la invasiones [de los árabes]. A finales de la dinastía Heracliana, se promulgó una ley agraria (o 'nomos georgikós'), tendiente a favorecer al pequeño campesino ('georgos'), ya que de él dependía la supervivencia del Estado a través de los impuestos directos [los impuestos regresivos están instalados desde los orígenes del capitalismo]."

"En el otro extremo de la escala, estaban los poderosos latifundistas, cuyos recursos e influencias, no solo les permitían soportar sequías y plagas, sino enfrentarse además, a los agentes del Fisco."

¹ La Universidad de Bolonia, primera universidad de Europa occidental, inició sus actividades en el año 1088.

“Pese a una legislación desfavorable, Romano I y, posteriormente Basilio II, hicieron enormes esfuerzos a favor del pequeño propietario, dando a los habitantes de los pueblos el derecho de prioridad en la adquisición de tierras.” (Walker, 2005: 298-299)

Como el lector puede apreciar, el interés económico de los terratenientes estaba por encima de los intereses del Estado y, por tanto, de aquellos de la sociedad en general. No obstante la realidad bizantina era muy distinta a lo que sucedía con la tenencia de la tierra (que incluía a la fuerza de trabajo en la forma social del servilismo) en los países europeos occidentales. En Bizancio, aun con dificultades, el excedente generado por la tierra estaba asegurado, cosa que no sucedía en el área feudal. Cabe advertir que, justamente, las áreas del norte de Europa (con distinto grado de marginalidad) estaban pobladas por campesinos libres cuando se comenzaron a producir, embrionariamente, los cambios que tendrían a los siglos XIV y XV como inicio de la transformación de la economía europea occidental.²

Fueron, justamente, los excedentes de la economía del imperio los que hicieron posible un Estado fuerte y duradero, que se caracterizó por tener la capacidad de sostener un conjunto de ciudades pujantes, un sistema urbano, que no desmerecían a la gran capital, Constantinopla³, célebre por sus riquezas. Nicea, Esmirna, Pér-gamo, Trebisonda, Antioquia, Tesalónica, Adrianópolis, Aleppo, Da-

masco, Jerusalén y Alejandría son ejemplos de ese mundo urbano que retornaba artesanías hacia las áreas rurales (armas, instrumentos de labranza, papel -cuya producción comenzó en el siglo VI, en forma artesanal primero y luego mediante procesos que pueden recibir el nombre de industriales-, etc.). Otras ciudades de menor jerarquía completaban un sistema que tampoco desmerecía a los sistemas urbanos actuales. Hacia los siglos VII y VIII cayeron, ante las invasiones árabes, las tres últimas ciudades mencionadas, pero la influencia territorial, económica y política de Bizancio siguió asegurando el funcionamiento del conjunto urbano. Largas rutas comerciales unían a ese conjunto con Ceilán, India, Persia, Samarcanda, Eritrea, Zanzíbar, Egipto, Quersoneso (Crimea), Kiev, Novgorod, Gotland y los asentamientos urbanos menores ubicados sobre el mar Báltico. Las rutas hacia Europa occidental eran marginales en ese esquema, siempre que se exceptúen las posesiones bizantinas del sur de Italia, la isla de Sicilia y los Balcanes. La eficiencia militar y el control del arma secreta del “fuego griego” (arma poderosa que todavía no se ha logrado develar), cerraron el esquema de poder.

Constantinopla era el mercado más importante de Europa y el cercano oriente en la época, pero las ciudades ya mencionadas no le iban en zaga. Al respecto F. G. Maier (2004) consigna:

² En 1247 se había creado la Hansa, una asociación de mercaderes que se unió para fomentar el libre comercio, terminar con la piratería y defenderse de los príncipes de las ciudades que querían poner impuestos de paso. La Hansa perduraría hasta 1669, y llegó a contar con 200 ciudades asociadas, del entorno del Báltico y el mar del Norte. (Web Enciclopedia Libre en Español, licencia de Creative Commons, GFDL, <http://www.pastranec.net/historia/media/feudeco.htm>)

³ Para dar idea del desarrollo urbano y de la calidad de vida en las ciudades vale la mención de que Constantinopla tuvo alumbrado nocturno desde el año 415.

“Su papel principal [de los mercaderes bizantinos] era servir de intermediarios en el transporte de los productos del Norte y del Este hacia [las distintas regiones del imperio y] hacia Occidente y a la inversa. Las rutas comerciales con Rusia y Escandinavia servían para transportar ámbar, pieles, esclavos y trigo a Quersoneso [península de Crimea], donde los bizantinos los recogían. Igualmente, la seda [de Corinto], las especias y los perfumes de la India y del Lejano Oriente, llegaban a Trebisonda, puerto del mar Negro, pasando por Persia y el kanato Jázaro [nación multiétnica ubicada al norte del Cáucaso, entre los mares Negro y Caspio]. La navegación bizantina del mar Negro se intensificó cuando los piratas árabes hicieron peligroso el comercio en el Mediterráneo oriental [aislando aún más a las regiones del ex-Imperio Romano de Occidente] e incluso en el Egeo. Constantinopla era un polo de atracción para los mercaderes de todas las nacionalidades y, en conjunto, los bizantinos se contentaban con dejarles desembarcar y comprar. Por el contrario, la distribución interna de los productos estaba organizada por los propios bizantinos, que se servían de su estado vasallo como enclave del imperio en Occidente. A través de Venecia pasaban a Europa Occidental las sedas bizantinas y demás productos de lujo.” (Maier, 2004: 107)

Tal como se desprende del párrafo anterior, el comercio no se mantuvo o consolidó sólo sobre la base de los productos agropecuarios, a cuya generación contribuían Tracia, Asia Menor, los valles fértiles de los ríos Eufrates y Tigris, Palestina y Siria, así como también el valle del río Nilo, poderoso proveedor de trigo. Una actividad artesanal acorde con el desarrollo urbano, según se mencionó, concurrió hacia el aludido intercambio.

Un papel fundamental en ese sentido lo tuvo el conocimiento y desarrollo de la tecnología de la seda a partir

del siglo VI, que dio lugar a la pujante producción de telas basadas sobre el hilado de esa fibra. Completaba el panorama de intercambio la tecnología naviera que dio lugar a un eficiente sistema de transporte y al control militar total del Mediterráneo, el “mare nostrum” de los bizantinos, hasta el siglo VII, y parcial a partir del siglo VIII. El dominio de las rutas hacia Zanzíbar, Ceilán e India por el océano Índico, a partir del mar Rojo, fue posible también sobre la base de esta tecnología. Para cerrar este párrafo referido a la base económica bizantina, cabe mencionar que, hacia los siglos IX y X, la fabricación de tejidos de seda había adquirido un franco perfil industrial: la reproducción de estos tejidos podía encuadrarse perfectamente en la forma industrial de la mercancía (Levin, 1998: 315-334), es decir, en el intercambio mercantil basado sobre bienes reproducidos sistemáticamente. Atenas, Tesalia, Sicilia y las ciudades costeras de Asia Menor se habían constituido en centros de esa actividad, la que se desarrollaba en talleres estatales que empleaban grandes cantidades de operarios (obreros) que concurrían todos los días a los talleres (fábricas) a desempeñar la tarea, dentro de los alcances de una cierta división técnica del trabajo. Había nacido la industria, en una época anterior y en un lugar distinto a Flandes (siglo XVII). La seda, como mercancía reproducible, tuvo especial significación para la consolidación de las rutas comerciales bizantinas. Probablemente no fue la única mercancía reproducible que estimuló el intercambio mercantil, pero fue sin duda la manifestación tecnológica más acabada de la complejidad de la base material que consolidaba a Bizancio.

“El período de Justiniano [emperador entre 527 y 565] marcó con una huella muy rotunda la historia del comercio bizantino. En el período cristiano, como en los tiempos del imperio romano pagano, el comercio se mantenía sobre todo con oriente. Los objetos de comercio más raros y preciosos llegaban de los remotos países chinos e hindúes. La Europa occidental, entonces en el estadio de la formación de nuevos Estados germánicos [en el origen del feudalismo] —algunos de los cuales fueron conquistados por los generales de Justiniano—, vivía en condiciones muy desfavorables para el desarrollo de una vida económica propia. El Imperio Romano de Oriente, con su capital tan ventajosamente situada, se convirtió por fuerza de las cosas, en intermediario entre oriente y occidente, papel que conservó hasta las cruzadas. Pero el imperio bizantino mismo no estaba en relación comercial directa [por tierra] con los países de extremo oriente, sino que el Imperio Persa de los Sasánidas le servía de intermediario, hallando enormes beneficios en las transacciones que practicaba con los mercados bizantinos” (Vasiliev, 2007: 122)

Existía, además, una dificultosa ruta marítima que ha sido descrita por el marino bizantino Cosmas Indicopleustes, exterior al dominio del Imperio Persa (que implicaba intermediación) por la que se navegaba el mar Rojo y el océano Índico hasta Ceilán (Cosmas Indicopleustes, 1909). Ese ordenamiento de la circulación y del intercambio de mercancías se mantuvo hasta el comienzo del siglo XIII, momento en que se produce la caída de Constantinopla en manos de fuerzas de los países europeos occidentales, en ese entonces en un estadio de desarrollo muy infe-

rior. La pobre estructura productiva feudal, que supuso la degradación del modo de producción esclavista en el occidente europeo, no fue tal en el área bizantina, la que evolucionó tempranamente hacia la industria.

Unos monjes [s. VI], o según otras fuentes, un persa, lograron, burlando la vigilancia de los aduaneros chinos, pasar algunos capullos de gusanos de seda desde Serinda al imperio bizantino, donde enseñaron a los griegos el secreto de la cría de dicho gusano. La nueva industria progresó rápidamente y, en breve, aparecieron grandes plantaciones de moreras. Se crearon y desarrollaron con rapidez fábricas de sedería. La más importante fue la de Constantinopla, pero hubo otras en las ciudades sirias de Beirut, Tiro y Antioquia, y más tarde en Grecia, sobre todo en Tebas [luego en Corinto]. Existió una fábrica de seda en Alejandría y, las llamadas sedas ‘egipcias’ se vendían en Constantinopla. La industria de la seda pasó a ser monopolio del Estado, suministrando al gobierno un importante manantial de ingresos. Las sedas bizantinas se exportaban a toda Europa y ornaban los palacios de los reyes occidentales y las casas particulares de los mercaderes ricos. (Vasiliev, 2007: 125)

La industria de la seda fue un monopolio del Estado, por lo que le suministraba un importantísimo flujo de ingresos. La importancia de la complejidad de las actividades económicas del imperio puede verificarse en el hecho que hacia el siglo X existían gremios y corporaciones de artesanos en la capital. Sobre ellas tenía jurisdicción un prefecto (Eparca) que tenía la responsabilidad de garantizar la seguridad y el orden⁴. Estaba prohibi-

⁴ El listado de corporaciones habla de la complejidad de la economía: notarios, joyeros, productores de seda, tejedores de seda, fabricantes de seda, comerciantes de seda, fabricantes de jabón, fabricantes de cera, procesadores de cuero, tahoneros, cambistas de moneda (la moneda de oro bizantina era en el siglo IX de uso universal), traficantes de seda en bruto, comerciantes de perfumes, tenderos de comestibles, carniceros, expendedores de cerdos, panaderos, expendedores de pescados, vendedores de caballos. Cfr. VASILIEV, 2007.

do ocuparse de dos rubros simultáneamente y, en caso de suceder, los mercaderes eran pasibles de penas muy severas por violación de la norma. La vida interna de las corporaciones, su organización y su actividad, así como la exportación e importación y la concesión de mercados, precios y beneficios estaban estrictamente vigiladas y controladas por el Estado. Estas disposiciones antimonopólicas aseguraban un desarrollo equitativo de las fuerzas productivas (Vasiliev, 2007: 254). El comienzo de las medidas de regulación es muy anterior y fue variando con el tiempo.

Cambios estructurales hacia la caída del imperio bizantino

Pero la estructura productiva del imperio griego bizantino no duró, como se sabe, eternamente. El escenario de las transformaciones fue el siglo XII, período en el que ciertos errores trascendentales en algunas decisiones que tomó inicialmente el emperador Alejo I Comneno, degradaron la producción de excedentes mercantiles a favor de los mercaderes de la República de Venecia y, con ello, se degradó la industria de la seda, la del papel y la naviera. El estado veneciano negoció con ese emperador ciertas ventajas para operar rutas comerciales bizantinas a los efectos de cooperar con Bizancio en la lucha contra los normandos que amenazaban por el Oeste (Italia, Sicilia, el Adriático) al imperio.

“...Venecia, a cambio del apoyo de su flota, obtuvo excepcionales privilegios mercantiles. Los venecianos acudían en tropel al imperio y especialmente a Constantinopla. Sus asuntos, prosperando por grados, les hicieron conformar en la

capital una colonia numerosa y rica que pronto se caracterizó por su excepcional influencia.” (Vasiliev, 2007)

Las regulaciones de la actividad económica que hemos visto en el punto anterior dejaron de existir o fueron compartidas con los mercaderes venecianos. La destrucción final de la economía imperial estuvo a cargo de los príncipes occidentales que, junto con la toma y saqueo de Constantinopla en 1204, cambiaron la estructura de la tenencia de la tierra, descalabraron la administración y redujeron notablemente los excedentes agrícolas. **El desconocimiento de las variables que hacían posible la reproducción de los excedentes, por unos y por otros, así como el beneficio político de corto plazo, jugaron un rol muy relevante en los sucesos acaecidos.**

Sintéticamente, ese cambio vino de la mano de dos conjuntos de hechos que se conjugarían para ello. El primero tiene que ver con la entrega de las rutas comerciales ya mencionada, mientras que el segundo tuvo que ver con decisiones tomadas por los emperadores bizantinos a partir del siglo XI que iban en contra de las tradiciones de manejo de la actividad económica en cuanto a lograr una mayor distribución del ingreso entre quienes debían impulsar las actividades industriales, mercantiles y la producción agrícola. Fue así que se cambió radicalmente una vieja política de Estado (como se dice ahora), la que consistía en defender la propiedad de los campesinos libres. Desde el origen del imperio, a veces con mayor u otras con menor convicción, se había tratado de evitar que los campesinos se transformaran en colonos dentro de sus antiguas tierras. La regulación seguía un criterio de justicia y de pre-

servación de la capacidad productiva. Sobre todo cuando los ingresos de los terratenientes dependían de sus servicios en el ejército y tenían carácter de extraordinarios, es decir, no provenían de la producción de la tierra. En ciertas ocasiones, el Estado había entregado tierras a cambio de ese tipo de servicios. A partir del siglo XI, dio comienzo una nueva política. El emperador de la dinastía macedónica, Romano III, necesitaba sustento político y, no tuvo mejor idea, para reconciliarse con el clero ortodoxo y la aristocracia terrateniente, que introducir un cambio en la aludida política, cuyo sentido fue exactamente el opuesto. Desde su reinado, los emperadores comenzaron a favorecer la constitución de latifundios.

“favorecer abiertamente la gran propiedad territorial, apresurando el desenvolvimiento y avance de la servidumbre. Pero no ha de creerse que la pequeña propiedad rural libre y la comunidad campesina desaparecieron del todo en el imperio. Tales instituciones siguieron existiendo y se las halla en los períodos sucesivos.” (Vasiliev, 2007: 257)

En esas circunstancias, el Dogo de Venecia estableció los acuerdos necesarios para que la cuarta cruzada tomase Constantinopla en 1204. Todas las cruzadas (1088-1291) tuvieron fines que estaban muy distantes de los religiosos. En una parte importante, el problema era económico, relacionado con los límites que registraba en su pobre crecimiento el modo de producción feudal, lo cual requería de conquistas para llenar las arcas de los nobles europeos, a la vez que obtener algunos esclavos adicionales. En otra parte el problema era religioso, en tanto el papa como jefe de la iglesia católica, la cual se había definido con respecto a la iglesia oriental por su vocación por el poder

temporal, quería asegurar su primacía en Europa y también en oriente. Hay que recordar que el cisma entre las dos versiones cristianas se había producido recientemente, el 16 de julio de 1054. Si era posible, el objetivo era imponerle la “pax romana” a la iglesia ortodoxa. El tercer motivo, distante en tanto sólo potenciaba la mística de las tropas, tenía que ver con el control cristiano de los lugares que había frecuentado Jesús Cristo durante su vida de predicador revolucionario. La única cruzada que se acercó un poco a ese objetivo fue la segunda. Para eso, en consonancia con prácticas europeas usuales en todos los tiempos, pasaron a degüello a judíos y mahometanos. El éxito político, desde ese momento, estuvo asegurado: unos y otros nunca más quisieron saber nada con esa religión de bárbaros, muy alejada del ejemplo más cercano: el cristianismo ortodoxo que todavía despertaba muchas adhesiones en esas regiones.

La cuarta cruzada fue financiada por el Estado veneciano, siendo condición de ese financiamiento la toma de Constantinopla. El papa intentó otras fuentes de financiación, a la vez que ponerle límites a las apetencias venecianas, pero no lo logró. La disponibilidad del capital obtenido, en una parte importante, sobre la base de la explotación comercial de las rutas bizantinas era un argumento fuerte. Después de algunas acciones emprendidas en el Adriático, la flota llegó a Constantinopla. Una vez que los cruzados estuvieron allí, como en otras ocasiones, aprovecharon el descuido de los locales para tomar Constantinopla, cuyas murallas no habrían podido superar si hubiesen llegado en son de guerra. Después de esta acción, el Dogo cortó las remesas para continuar con la cruzada,

con lo cual Jerusalén quedó para una ocasión más propicia.

En el contexto relatado, cabe mencionar que otro hecho remarcable para esta caída económica y política de Bizancio en 1204 fue el absoluto control del comercio que exigió el Dogo como pago de la participación de su flota y ejército en la toma de la ciudad más desarrollada del mundo contemporáneo, hecho que debían ejecutar los nobles occidentales una vez tomada la ciudad y que, además, acentuó el rol ya desempeñado por los venecianos a partir del siglo XII. Cabría investigar si estos mercaderes exploraron o utilizaron las rutas hacia el Norte (Rusia, mar Báltico), ya consolidadas por el imperio.

Los príncipes occidentales establecieron un orden territorial de tipo feudal para repartir las tierras entre quienes habían participado en la toma del botín. Los campesinos se transformaron en siervos y la producción agrícola quedó casi paralizada. Los 62 años en que existió una unidad política que pomposamente llamaron "Imperio Latino de Constantinopla" fueron de decadencia y de robo de diversas riquezas.

Una base material distinta a la feudal en el norte de Europa: surge la diferenciación industrial del capital

Impulsados por estos acontecimientos, y a partir de esa época, los estados europeos occidentales se preocuparon por inventar alguna otra forma mercantil, o similar de la misma, para lograr concretar el desarrollo al que

aspiraban. Mientras las ciudades estado italianas sufrían las consecuencias del corte de las relaciones mercantiles que habían heredado de Bizancio, los empobrecidos reyes españoles y portugueses buscaban su salida del conflicto coyuntural mediante la navegación: hacia el oeste, los españoles; en dirección a Asia (hasta la línea del tratado de Tordesillas) y, circunnavegando África, los portugueses.

Y así, estos países decían que "comerciaban" con América. Es un tipo de comercio muy particular que no se ejercía en los términos de la figura mercantil de la mercancía, ya que no se puede hablar de valores equivalentes, de bienes con distintos niveles de disponibilidad, cuando uno de los términos de la relación tiene un arma apuntando al pecho del otro. La exacción abarcó materias originales de América y Asia⁵, alimentos, germoplasma y, sobre todo, oro y plata; todo ello a cambio de chucherías, espejitos, vidrios de colores, armas y tejidos que algunos europeos occidentales habían comenzado a fabricar en imitación de las industrias del cercano oriente a partir del siglo XIII. A estos hechos, la historiografía europea occidental los ha llamado "expansión del capitalismo mercantil europeo hacia el resto del mundo"; dicho de otra manera, la mundialización o primera globalización del modo de producción capitalista, lo cual revela, por lo menos, una gran ingenuidad. Wallerstein, refiriéndose al período 1450-1640, lo llama el sistema mundial moderno "tan solo europeo", refiriéndose obviamente a la Europa del Norte y mediterránea (Wallerstein, 1979: 17). Para él, el "sistema mundo"

⁵ El crédito tomado por los europeos a los países americanos por las exportaciones americanas de los siglos XVI a XVIII todavía está pendiente de pago.

bizantino que había abarcado un área tan grande como el Atlántico que los europeos controlaban desde 1500 y sobre bases materiales más sólidas que las que podían exhibir ellos en esos momentos, no existió ni le parece necesario hacerse preguntas al respecto. El mercantilismo del área bizantina y sus regiones periféricas respondía con plenitud a la teoría del valor, esto es, la figura mercantil de la mercancía (Marx, 1973).

La decadencia del imperio bizantino no había pasado desapercibida para los capitales, hasta entonces de origen mercantil, del norte de Europa. Los contactos del Báltico y del Mar del Norte con el mundo desarrollado de la Edad Media eran antiguos: la historiografía relata contactos comerciales entre Rusia (Kiev y Novgorod) desde el siglo X, lo cual hace suponer que con una casa reinante de príncipes varegos en la Primera Rusia, el contacto con Gotland (Escandinavia) y con áreas de del Mar del Norte eran muy antiguos. Desde el punto de presencias político-militares, cabe mencionar que en 1096 llegó a Constantinopla, junto a otros dirigentes, el conde Roberto de Flandes (Maier, 2004: 236), también conocido como Roberto de Jerusalén, uno de los grandes señores que conducían la cruzada desde el occidente europeo en su movimiento hacia la llamada Tierra Santa. Este notable era hijo de un noble que había sido peregrino (!) a los mencionados lugares santos.

Con seguridad, desde el siglo XIII (el de la creación del la liga -hansa- de ciudades del Mar del Norte y el Báltico) debido a la navegación de los mares por parte de los comerciantes de la mencionada liga (flamencos, holandeses, sajones, polacos, suecos y rusos) y desde el momento de la

cuarta cruzada (fines del XII) hasta los primeros siglos del dominio turco de Constantinopla, existieron estrechas relaciones comerciales entre el Norte de Europa y el cercano oriente, sea por la ruta de los Balcanes o por la ruta que, a través de la isla de Gotland, Novgorod y el principado de Moscú, unía las ciudades hanseáticas con Persia, Trebisonda y Constantinopla, la gran ciudad griega (luego turca).

Fue así que durante la baja Edad Media, Flandes y Holanda fueron las regiones más urbanizadas de Europa. Progresivamente, ciudades de comerciantes como las flamencas Brujas, Gante e Yprés (leper) desarrollaron una industria textil (incluida la tapicería) de fibra de lana, la que recibían sólo de las regiones vecinas. Los tejidos eran fabricados para uso doméstico en un principio y, más tarde para la exportación. Como dato ilustrativo, cabe mencionar que hacia fines del siglo XIV la ciudad de Brujas, con una economía textil muy exitosa en esos momentos, entró en crisis por un problema de sedimentación del río por el cual tenía acceso al Mar del Norte. Este hecho, la crisis de una industria en marcha, induce a pensar en la relación temprana que existió entre el ducado de Flandes (Vladeren) con las regiones altamente desarrolladas del Este ya que no existía industria en los países que circundaban a ese ducado y a Holanda en esa época, sólo producción artesanal.

“El conde Floris III de Holanda [por las provincias vecinas a Flandes] fue uno de los líderes de la expedición punitiva de los cruzados contra Plovdiv. El conde arribó a las tierras búlgaras como participante de la cruzada de Federico Barbarossa en 1189.”

Los mismos investigadores agregan más adelante:

“Otra colección de mapas (que se encuentra en el Algemeen Rijksarchief en La Haya) atrae la atención de los estudiosos también. Contiene un mapa del mar Negro, dibujado por Nicolaas Witsen (1641-1717). Está considerado como una de las piezas maestras de la cartografía temprana holandesa del mar Negro. [...] Nicolaas Witsen fue burgomaestre de Amsterdam y una de las más poderosas personas de la política holandesa. Fue un gran viajero y un coleccionista también, con intereses muy variados. Fue amigo personal del zar Pedro I, por lo que viajó a través de Rusia y dejó un interesante libro de viajes acerca de ese país, el cual contiene el mapa previamente mencionado del mar Negro y sus costas.” (Slot, Georgieva, Rimpova, 1981: 10-11. Traducción propia)

La presencia de mercaderes del norte de Europa fue usual en Constantinopla, llamada Estambul por los turcos, lo cual implicaba un flujo de información que no pudo ser desatendido por los europeos en cuanto hace al aprovechamiento del mismo y de la riqueza de experiencia que caracterizaba a estas regiones, antes con el imperio Bizantino y luego con la constitución del imperio Otomano, el que dominó espacios similares al anterior. Al respecto de esa presencia, S. Faroqhi ha escrito un libro, fruto de sus muy documentados estudios, en el cual demuestra que no hubo un bloqueo en los contactos entre la vieja y desarrollada sociedad del viejo Imperio Bizantino (concepto agregado por quien esto escribe) y del nuevo Imperio Otomano con el resto del mundo de esa época durante los primeros tiempos de la Edad Moderna. En este enfoque, que destruye las bases, ideológicamente estructuradas, de la historia moderna, se muestra cómo existió una gran red de con-

xiones mercantiles, financieras, culturales, religiosas y diplomáticas con los imperios de Asia y los nuevos estados de Europa y, particularmente, Inglaterra, Francia, Flandes-Holanda y Venecia. En línea con estas afirmaciones, dicho autor expresa, entre otros argumentos, lo siguiente:

“Al menos hasta un cierto grado, el Imperio [Otomano] permitió y dejó correr una forma de interferencia de materias no otomanas en asuntos otomanos. Visto a la distancia, es remarcable que todas las fronteras eran relativamente permeables; hacia la mitad del siglo XVI, embajadores de Venecia, de los Habsburgs y de Francia estaban residiendo en Gálata, hoy día parte del centro de Estambul o en los barrios de la misma capital. Mercaderes de Venecia, Francia y, más tarde de Inglaterra y Holanda no estaban restringidos a uno u otro barrio de la ciudad portuaria. Podían viajar hacia la capital o hacia los centros de comercio provinciales, con la tolerancia de la administración otomana (Faroqhi, 2007: 29. Traducción propia).”⁶

Faroqhi agrega más adelante:

“Cuando los holandeses solicitaron tratados particulares [al Imperio Otomano] a principios del siglo XVII, ellos no estaban preocupados por tener soporte político otomano (en ese momento). Como sucedió a menudo en tiempos modernos tempranos, las necesidades del desarrollo de la industria textil parecen haber sido decisivas. Para algunos de los ‘tejidos de lana’ que estaban siendo manufacturados con considerable éxito en la ciudad de Leiden, se podían encontrar compradores en el Levante. Asimismo, una muy considerable porción de esta producción, conocida en holandés como ‘greinen,’ no estaba totalmente hecha con lana y contenía pelo de cabras de angora. El mohair original venía exclusivamente de los territorios otomanos, principalmente del área de Ankara [anteriormente llamada Angora] y, en una menor proporción,

⁶ El autor es profesor de Estudios Otomanos en la Ludwig Maximilians University de Munich y autor de varios estudios sobre el Imperio Otomano.

desde la región de Aleppo. Esta manufactura de 'greinen' hecha en Leiden continuó floreciendo durante el siglo XVII, pero declinó luego de 1700." (Faroqhi, 2007: 150)

Por lo tanto, no se puede ignorar la fuente de conocimientos sobre el mundo más desarrollado de la época (aunque en decadencia a partir de la toma de Constantinopla por los ejércitos occidentales en 1204), la que suponía (más allá de la importancia del intercambio mercantil) aportes sustanciales para los sucesos que acaecieron en cuanto a los cambios sociales y regionales, basados sobre una nueva forma de producir que condujo más tarde al surgimiento de la **revolución industrial** moderna (forma histórica perfecta del capital industrialmente diferenciado) y que sobrevivieron en el mundo europeo-atlántico durante los siglos XVIII a XIX. Es decir, que el mundo subdesarrollado de la época encontró, en el conocimiento y en la práctica de una innovación tecnológica, pero sobre todo de relaciones sociales de producción conducentes, la forma de potenciar la reproducción sistemática de bienes que había nacido en el siglo VI en Bizancio, diez siglos antes. Para ello, territorialmente se consolida el proceso migratorio hacia las ciudades y socialmente el trabajo industrial estableció una nueva forma de manifestación de la inequidad social mediante una esclavitud (sin cadenas visibles) que obliga al poseedor de la fuerza a vender esa capacidad al empresario industrial. Condición necesaria de esta forma de producir es la innovación tecnológica consistente en el uso eficiente de la energía y la física aplicada y, con ello, el nacimiento de un nuevo paradigma científico. Esa estructura es la que ahora se encuentra en decadencia.

La capacidad de generar y acumular excedentes que es propia de la industria, que ha legado al resto del mundo la consolidación de la diferenciación industrial del capital, se consolidó en Flandes y Holanda en la primera mitad del siglo XVII y se trasladó a Inglaterra en la segunda mitad del mismo, desde donde se extendió (revolución productiva de por medio) a las colonias de América septentrional durante el siglo XVIII. Esta claro, entonces, que esos cambios no fueron ajenos a la construcción social desarrollada en Bizancio entre los siglos VI y XII. El conocimiento y los intercambios que la Liga Hanseática mantuvo con los Balcanes y con Bizancio primeramente, y con los turcos luego, no fue fruto de la casualidad. No se hacen mapas detallados de esas regiones para nada, sobre todo cuando los mapas eran reveladores de geografía, más que de topografía y planimetría.

Los cambios regionales a partir de los aludidos procesos dialécticos, hacia la más notoria y significativa transformación del modo de producción mercantil (que dio sus primeros pasos con la naciente industria del oriente del mediterráneo) hacia un capitalismo industrial que habría de mundializar las relaciones sociales de producción (a partir del renacimiento de la industria en el norte de Europa), en la medida en que los cambios en el uso y manejo de los recursos naturales y la energía (en torno de los nuevos procesos industriales), obligó a vastas áreas del planeta a proveer insumos para esa industria energéticamente potenciada.

En ese desarrollo de la industria en Flandes, que no por casualidad comenzó con la innovación tecnológica que acompañó el desarrollo de la

industria textil, dado el lugar del que se tomó el conocimiento de la ideología industrial, se dio conjuntamente con el mantenimiento y consolidación de las únicas rutas entre Europa y Asia que se mantuvieron activas luego de la toma de Constantinopla por los turcos. La ruta unía la liga hanseática del norte de Europa (1242) con Gotland en el Báltico, a ésta con Novgorod en Rusia y el Principado de Moscú; seguía luego por el río Volga hasta Nizni-Novgorod y Astracán ya en el siglo XVI, aquél que los eficientes varegos navegaban sin dificultad desde el primer milenio, y a través del mar Caspio y el mar Negro hacia Persia y Samarcanda (actual Uzbekistán) y, desde allí, a la India, Ceylán y China. Esta importante ruta tenía otra tal vez más importante que, a través de la península balcánica, el Cáucaso y, sobre todo, por el mar Negro, llegaba a Trebisonda, Nicea y Constantinopla.

En la etapa de la guerra de los ochenta años (1568 a 1648), el proceso de liberación de Flandes, Brabante y Holanda de la dominación española requería de un sustento económico que la economía agrícola del sur del actual Nederland no podía sostener. Fue así que mediante la utilización de las viejas rutas comerciales hacia otras ciudades del mar del norte y del golfo de Botnia (hacia Novgorod), particularmente la isla de Gotland, en las que reestructuraron el funcionamiento contemporáneo de las históricas rutas del comercio Bizantino que unía esas regiones con los Balcanes, Rusia y Asia Menor. Hacia los tiempos del recientemente creado Imperio Otomano (aunque existen contactos verificados desde el siglo XIV) comenzaron a comerciar con el cercano oriente. Ya hacia fines del siglo XV y comienzos del siglo XVI se habían ocupado de

confeccionar mapas detallados de las rutas, tarea a la que se abocó el amigo de Pedro I de Rusia (el emperador que fue a aprender la industria de astilleros en Holanda), N. Witsen.

Todo lo que hasta aquí se ha escrito, hace pensar que entre el esplendor real y el imaginado por los relatos de los viajeros sobre un mundo que lucía como maravilloso y pleno de riquezas, surgió la transmisión de la idea de la conveniencia de producir sistemáticamente determinados bienes (producción industrial), es decir, poner en marcha ciertos aspectos “prácticos” que facilitaban la disponibilidad de bienes para el consumo y generaban un excedente comerciable. Dicho de otra manera y como ejemplo imaginario, en vez de un telar para cada artesano, muchos telares en los cuales se podían poner a trabajar una buena cantidad de miembros de la comunidad, a los que se podía retribuir con una alícuota de lo que era el ingreso que de la venta de los productos tejidos obtenía el dueño de los telares (segunda figura de la mercancía). El cambio material e ideológico estaba instalado. Esos cambios fueron estimulados con más fuerza por la guerra de los ochenta años, período al que se puede tomar como el de la simiente de la revolución industrial. En **Harlem** y **Leiden** se establecieron industrias que tejían las famosas telas de Holanda, entre ellas el “greinen”, de calidad muy fina, para la cual se utilizaba pelo de caprinos proveniente de las regiones de Angora (la actual Ankara en Turquía) y Aleppo, como se vio más arriba, fibra que se combinaba con la lana ovina.

Sucede que, paralelamente a estos cambios, el desarrollo agroganadero fue impulsado en el contexto del sur-

gimiento de las transformaciones que traía aparejada la transformación que mostró la diferenciación industrial del capital por parte de la naciente burguesía, hechos que conjuntamente con el aumento de la demanda agrícola empujaron hacia una transformación en la agricultura y en las técnicas necesarias para la misma. Se trata de aquella parte del continente europeo en la que se produjeron cambios en las técnicas agrícolas que implicaban un crecimiento significativo de los rendimientos, en contraste con la larga decadencia que caracterizaba a la producción de los latifundios feudales.

Las condiciones de carácter social, sobre todo en materia de tenencia de la tierra en los países bajos (pequeños propietarios y terratenientes, libres), favorecieron el desarrollo de nuevas técnicas para la obtención de excedentes agrícolas. Allí hubo una ventaja adicional: las comunicaciones eran y son sencillas por la ausencia de fuertes pendientes y por la presencia de muchos puertos y ríos navegables que favorecen también la circulación.

Asimismo, en los Países Bajos surge el único modelo de agricultura científica de la época de transición medieval-moderna, que NO es una transición del feudalismo al capitalismo, sino que es una transición del capitalismo mercantil al capitalismo industrial. Los neerlandeses desecaron las tierras pantanosas ganadas al mar (polders) y utilizaron canales y diques con esclusas que evacuaban el agua por gravedad durante las mareas bajas, a la vez que emplearon los molinos de viento para bombear el agua desde los terrenos más bajos.

A partir del siglo XVI los holandeses tenían marina, elemento fundamental para el desarrollo autónomo, en tanto

lograron que el Mar del Norte y el Báltico se transformasen en una especie de “mare nostrum” a los efectos del comercio, a la vez que se transformaban en la cabeza de la hansa. Así, las ciudades del sur de la sociedad hanseática, por medio de sus barcos, hacían casi todo el comercio de Europa. Se los denominó los “caminantes de los mares”. El país, enriquecido por el comercio que impulsaba su eficiente burguesía mercantil, tuvo una abundancia de excedentes desconocida para todos los demás países en aquella época. Ya en la segunda mitad del siglo XVII y durante el siglo XVIII estos prolegómenos habían fructificado en un proceso que significó la plena inserción de los países bajos en la revolución industrial y en la correspondiente expansión del comercio.

Esa situación, relativamente embarazosa para las monarquías absolutistas que recién asomaban a la sociedad burguesa de la época, se expresaba políticamente en un estado republicano que estaba gobernado por una burguesía con ínfulas aristocráticas de comerciantes urbanos, que designaban a los jefes del estado, los “estatuder” de las provincias (en general eran integrantes de familias nobles). Este era el encuadre político, celoso de las libertades de los estados integrantes, que consolidó estos cimientos de la burguesía europea, hecho que solo fue posible en función del desarrollo de una base material sólida que no tenía parangón en Europa.

Ese cambio social y territorial se había despegado del Imperio Turco que ya no existía en los términos materiales que caracterizaron en el pasado a Bizancio. Los turcos no comprendieron cómo funcionó la eco-

nomía del país que dominaron en 1453, así como su complejidad material y social, antes de 1204. Solo aprovecharon la potencialidad del comercio de productos exóticos heredados, en particular, la seda.

Proyección conceptual hacia el presente, ofrecida por los hechos relatados

Se verá ahora cómo el estado de decadencia del capital industrial en el Atlántico Norte tiene su correlato dinámico en ciertas economías emergentes (BRICS) que no parecen estar en riesgo de colapso y, más aún, han introducido cambios en el modo de producción que merecen ser estudiados, comprendidos y confrontados con los macro-procesos de cambios de y en los modos de producción en el pasado con el propósito de percibir ciertas constantes comparables con el presente, a la vez que establecer algunos marcos predictivos. Sucede que los cambios regionales en la escala mundial que se dieron en torno de la industria en el pasado, han devenido en el presente, según se fueron resolviendo las contradicciones del sistema capitalista, en una nueva diferenciación del capital que no es otra cosa que el fruto de nuevas modalidades en las relaciones sociales de producción. Ese cambio, y sus efectos regionales, se expondrá brevemente ahora.

Aquellas sociedades que **entendieron** (conocieron) los aspectos positivos sobre los que descansó el poder económico bizantino, en torno de un modo de producción renovado tal como se vio más arriba, fueron las que generaron los conocimientos y las ideas que impulsaron realidades materiales orientadas hacia la cons-

trucción de las relaciones sociales de producción que hicieron posible el origen de la revolución industrial. **Entender** (conocer), ahora, las razones de la decadencia de las sociedades del Atlántico Norte, así como los aspectos que en su momento las llevaron a desempeñar un lugar privilegiado en sus economías y en sus territorios durante los siglos XIX y XX, admite la posibilidad de verificar, analizar y procesar las razones del surgimiento de las sociedades emergentes en la actual crisis de los sistemas económico y financiero del caduco centro del poder mundial.

Paralelamente, para América latina y el Caribe, ese tipo de esfuerzo intelectual puede tener como residuo la obtención del conocimiento necesario acerca de procesos en marcha como para identificar la inserción posible de nuestras sociedades en el contexto económico y político internacional actual. Los paralelos entre el pasado y el presente ofrecen ciertas pistas como para jerarquizar las vías de acceso a la comprensión de los aludidos procesos que se encuentran en marcha en el presente. En ese sentido, la primera pista tiene que ver con la generación y la gestión del excedente. Para dar comienzo a la identificación de pistas, es posible afirmar categóricamente que la gestión de los excedentes es política mientras que la generación de los mismos es estructural: no hay gestión sin excedentes.

El análisis prospectivo es difícil en ciencias sociales, pero los caminos dialécticos están trazados para el entendimiento. Las sociedades que acierten en los pasos a dar serán beneficiadas con la posibilidad de construir un mundo mejor para sí mismas y para el conjunto. Por lo pronto, los prolegómenos de un nuevo cam-

bio, con las correspondientes transformaciones en la base material están en marcha hacia transformaciones notables del peso específico de las distintas regiones del mundo.

En el presente, las sociedades poderosas, sus pueblos dominados, sus regiones de pobres o de ricos, son la expresión de aquellos cambios acaecidos hace unos 600 años, el punto de arranque de un mundo que fue distinto. A esos poderosos decadentes actuales sólo les queda el uso del monopolio de la fuerza, el único que controlan, el cual ejercen apropiándose de recursos naturales y matando personas en forma indiscriminada en todo el globo (Samir, 1995)⁷.

Parecería que, a la luz de los cambios aludidos más arriba, es necesario indagar, para entender las transformaciones actuales, las que se mencionaron al principio, a la vez que en las decisiones ideológicas y políticas relacionadas con el comportamiento de la base material de la sociedad mundializada del presente y, justamente, en los cambios del modo de producción capitalista que han alumbrado las contradicciones del presente y **sus consecuentes cambios regionales**. Ese tipo de reflexiones son necesarias para entender que la modalidad de operación del capital industrial, tecnológicamente potenciado (del cual diremos sus rasgos dominantes más adelante), es por oposición en torno de las estrategias adoptadas en el “centro”, la razón de ser de la decadencia de ese “centro” de poder político y económico y de aquellas regiones privilegiadas en sus relaciones con el Atlántico Norte. Ahora

bien, la estrategia fue diferente en otras partes del sistema mundializado, las que no pasan por las angustias de Europa y Norteamérica. Efectivamente, surgieron nuevas potencias económicas (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica).

Si de mira hacia atrás, en la historia, ninguna potencia económica logró sostener indefinidamente a grandes grupos de población al margen de un determinado modelo productivo, situación a la que han arribando Estados Unidos y Europa. Ninguna potencia pudo sostener, tampoco, la ineficiencia productiva a ultranza. Las decisiones de hoy, tanto en el caso de las viejas potencias decadentes como en las nuevas potencias emergentes, alimentadas por las transformaciones surgidas en el modo de producción, pueden ahogar o estimular a sociedades enteras en este maravilloso período de cambio. El acierto en las decisiones condiciona ineludiblemente el futuro de los procesos de desarrollo. Tal vez a ciertas sociedades no les suceda que “entreguen sus rutas comerciales” o “subvaloren sus ventajas comparativas”, por desconocimiento acerca de lo que ello implica. Depende de la dinámica del sistema social y, sobre todo de su conocimiento la identificación de una posible vía de resolución de las contradicciones del presente.

⁷ De los cinco monopolios que caracterizó este autor y que hacen posible el control del que, en su momento, llamó el sistema polarizado mundial, el Atlántico Norte solo controla aquel de las armas de destrucción masiva.

El modo de producción capitalista tecnológicamente potenciado

En cualquier parte del mundo, la realidad regional es una expresión histórica en la que sus rasgos físicos y las modificaciones construidas a través de la historia por una determinada sociedad-cultura (sistema social-cambios regionales en el mundo-degradación natural) es definida, dialécticamente, por ese proceso histórico. (de Jong, 2009). Es importante tener en cuenta que el análisis fragmentado de las relaciones sociales sólo contribuye a la enajenación de la posibilidad de entender, y por lo tanto transformar, a la sociedad y su espacio (territorios), aquel que pertenece a la cotidianidad de los integrantes de la sociedad. En esto es notoriamente destacable el hecho de que no es posible confundir las relaciones del corto o mediano plazo con la construcción histórica en el largo plazo. Por lo tanto, lo que importa a los efectos de la planificación de los intentos orientados a transformaciones sociales determinadas o, como mínimo, la comprensión de los acontecimientos contemporáneos, es que ese conjunto de relaciones y las fuerzas sociales que actúan en un momento determinado sean analizadas exhaustivamente a los efectos de obtener cierto éxito en la resolución de las contradicciones vigentes. El relato descriptivo de los fenómenos sociales, tan usual en ciencias en la actualidad, sólo conduce al fracaso. Es necesario, en consecuencia, verificar los procesos que acompañan a cambios producidos recientemente en el comportamiento regional en la escala mundial: eso intenta el siguiente apartado

en consonancia con la línea analítica de los puntos anteriores.

Las regiones que impulsaron y se beneficiaron con la revolución industrial (Europa Occidental y América del Norte) tuvieron diversas crisis de sobreproducción que fueron abordando a través del tiempo con mayor o menor eficacia pero, en el largo plazo, fueron tomando decisiones para resolver las contradicciones sociales y de la estructura productiva que condujeron a la actual crisis estructural del sistema, la que parecería lucir un desborde definitivo, visto éste desde la lógica del modo de producción industrial y el bloqueo, por defecto, de la lógica capitalista.

Véanse ahora los cambios, siempre como proceso, ya que sería imposible encontrar un corte abrupto entre las etapas diferenciadas y no diferenciadas del K tecnológico. El proceso fue continuo y la innovación en todos los órdenes en que opera el capital ocupó una importancia cada vez mayor, hasta el punto que, ya en la etapa posfordista, se ha logrado hacer consumibles bienes que sólo responden a necesidades ficticias de uso mediante innovaciones en la percepción de los productos mediante la aplicación de los avances de la psicología. Ya en el presente, la planificación de las plantas de las multinacionales que tienen capacidad de financiar la innovación, se ha ocupado tanto de los procesos más eficientes de producir (con independencia del lugar en que se lo hace) y de lograr determinados nuevos productos, tanto como de generar la necesidad del consumo de lo producido. Empaque, mercadeo y códigos de comunicación están orientados por este principio. Asimismo, la planificación de la empresa atiende a la planificación de sus plantas involu-

cradas hacia un manejo tan eficiente como sea posible de todos los componentes superestructurales (gobierno y gestión), administración (procesos contables y programación) e informacionales involucrados. El archipiélago de plantas y redes de gestión de las corporaciones pueden tener más poder que muchos gobiernos de países soberanos.

La innovación tecnológica, que ahora abarca todo ese conjunto, se transformó así en la forma más eficiente de obtención de tasas de ganancia extraordinarias, por lo que de la velocidad de la innovación depende el logro de tasas altas razonablemente constantes, habida cuenta de que el período de vigencia de la innovación es siempre corto. Dura mientras el producto de la innovación no es superado por otro de la competencia o hasta que las bondades del mismo pierden vigencia, tal el caso de bienes impuestos sobre la base de la divulgación de ventajas ficticias acerca de su consumo.

Hasta aquí se habla de bienes porque es más fácil dirigir la información si subyace la imagen de un bien físico de consumo directo. Pero las innovaciones, según se ha expresado, pueden tener lugar en materia de procesos, de mecanismos de divulgación y propaganda (comunicación), de conocimiento de las decisiones de la competencia, de espionaje de innovaciones, procedimientos y superestructuras administrativas, o del conocimiento avanzado de la forma en que opera el mercado financiero, o de presión sobre las superestructuras gubernamentales, etc.

Todas las innovaciones mencionadas tienen lugar en el ámbito del gran capital tecnológico monopólico, especialmente en las grandes corporacio-

nes internacionales, las que acompañan un poder político y económico que supera el poder de los Estados nacionales. Esas grandes corporaciones o empresas de capital tecnológicamente potenciado por la innovación disponen tanto del capital como de la capacidad de endeudamiento, de la capacidad de gerenciamiento y del equipamiento necesario para implementar todos los tipos de innovaciones que hacen posible la obtención de ganancias extraordinarias. La constante innovación en todos los frentes posibles asegura la obtención de las altas tasas apetecidas, basadas sobre productos que registran precios relativos cada vez más altos y mercados cada vez más reducidos pero que se muestran ávidos por la posibilidad de consumir los nuevos productos (para lo que han desarrollado, ideológicamente, una especie de reflejo condicionado).

La tecnología que ya no logra las tasas de ganancia esperadas tiene la posibilidad de ser transferida a empresas cuyas dimensiones de capital no permiten procesos propios de innovación o los admiten en una escala reducida. Así se da la posibilidad de que, mediante el pago de un arancel (precio de la tecnología transferida), ciertas empresas puedan usar licencias de la tecnología ya desarrollada, la cual logra en las empresas licenciatarias, tasas de ganancia acordes con la dimensión del capital de las mismas. Ese fenómeno supone, además, la posibilidad de que las empresas monopólicas innovadoras puedan condicionar y definir, usualmente, la tasa de ganancia de las empresas licenciatarias. Escapan a esto aquellas empresas que copian tecnología, las que obviamente son perseguidas internacionalmente por las grandes corporaciones, las que

hacen gala de defensa de la “libertad en los mercados” y de acuerdos internacionales al respecto.

En ese mundo de las empresas relacionadas de una u otra manera al capital tecnológico, subsisten las empresas industriales de capital indiferenciado, las antiguas empresas familiares que perfeccionan en términos prácticos sus productos y que parecen encontrarse en progresivo proceso de desaparición, ya que están empobrecidas y dedicadas a la fabricación de productos de tecnología difundida universalmente.

La relación de las corporaciones con la superestructura de poder en la escala mundial, asegura el control monopólico de las comunicaciones, del uso de las tecnologías críticas (como la energía nuclear) y el control de los recursos naturales (hidrocarburos, agua dulce), aun mediante la fuerza de las armas en el caso de las viejas potencias del Atlántico N y mediante “inocentes inversiones” en el caso de las potencias emergentes.

En los países del tipo de los que se mencionaron más arriba (BRICS), en particular China, la innovación tecnológica en los tipos de empresas industriales tradicionales, en las empresas licenciatarias de tecnología y en las empresas basadas sobre la permanente innovación, no constituyó una restricción para la obtención de altas tasas de crecimiento de la economía. El éxito estuvo vinculado con una mano de obra barata pero con alto nivel educativo y con sus necesidades básicas cubiertas, la que estuvo disponible para:

- fabricación eficiente de productos relacionados con la tecnología de dominio universal;
- acuerdos con empresas de países desarrollados que usaron la ventaja

comparativa que ofrecía la fuerza de trabajo (cantidad, precio y capacitación) para la producción de productos de tecnología media con licencias de marcas fácilmente introducibles en el mercado mundial habida cuenta del bajo costo relativo de la fuerza de trabajo;

- nuevas marcas de productos de alta tecnología fabricados mediante la copia de los similares en occidente o, más recientemente, sobre la base de desarrollos tecnológicos propios.

Todo ello en el marco de un tipo de cambio razonablemente favorable y un respaldo total del **poder político** a establecer límites a las apetencias de las empresas que licencian tecnología o a las presiones ejercidas por las corporaciones monopólicas multinacionales en torno de productos copiados por empresas locales. Complementariamente, la organización del comercio y el acceso a los mercados que consumen productos chinos se organiza en torno de un eficiente desarrollo de los eslabones de empresas que:

- hacen posible el acceso a los mercados donde serán consumidos (caso de las empresas industriales de capital industrial indiferenciado o de aquellas de capital industrial potenciado por la capacidad de innovar);
- facilitan la comercialización que se efectúa mediante las cadenas ya constituidas por las empresas occidentales que fabrican en esos países bajo licencia.

Es decir que se organizan verdaderos subsistemas de capital con la plasticidad necesaria como para adecuarse rápidamente a los cambios del mercado en las distintas regiones del mundo.

Los cambios regionales en curso

Tal como se desprende de los puntos desarrollados con anterioridad, no es posible entender al fenómeno regional como un mero diagrama de flujos, sea cual fuere la región que preocupa al investigador: un continente, un país, una parte de un país o regiones de espacios discontinuos. Sólo es posible entender la inserción de un tramo sociedad-problema en el contexto de su inserción global, ya que lo que sucede en una parte del sistema afecta a todo el sistema (incluidos, obviamente, los aspectos derivados de la relación de la sociedad con la naturaleza agredida). No es posible seguir analizando la realidad económica y política de América latina con categorías propias de un mundo polarizado en torno de la cultura, la historia, la economía y, por ende, la geografía noratlántica. Es que, decididamente, el centro del poder político y económico del mundo no pasa, en la historia y mucho menos ahora, exclusivamente por Europa Occidental-América del Norte, tal como antes no pasaba para las sociedades del subdesarrollado norte de Europa Central (Mar del Norte, Mar Báltico) con respecto a Grecia y el Cercano Oriente.

Es necesario, entonces, verificar según los parámetros conceptuales expuestos en el apartado anterior, los cambios sociales y territoriales aca-

cidos recientemente y, para ello, entender las pautas de comportamiento reciente del sistema capitalista. Por lo tanto, hablar del sistema capitalista actual y de la crisis evidenciada en el mundo capitalista tradicional es, también, hablar de la capacidad demostrada por las naciones realmente emergentes (Brasil, Rusia, India, China y, eventualmente, otras) para enfrentar los cambios del sistema en la escala global, aun cuando su éxito sea todavía aleatorio. Pero las variables a considerar en la actual forma en que opera la reproducción del capital en escala creciente son las mismas; lo que cambia es la enorme variedad de situaciones que involucra cada región, históricas y de recursos naturales, en torno de la capacidad de generar, acumular, distribuir y gestionar los excedentes y, por ende, de planificar en términos de la historia y de las contradicciones actuales a las sociedades regionales o nacionales.

Ahora, apuntando a una tercera figura (Levin, 1998)⁸ de la mercancía, la velocidad de la innovación conduce a la maximización de las tasas de ganancia y, ese hecho, se refleja en la construcción de las nuevas bases materiales y, consecuentemente, en las relaciones de poder. Para ello es necesario tener en cuenta, como ya se ha afirmado, que en cualquier parte del mundo la realidad regional es una expresión histórica en la que sus rasgos físicos y las modificaciones construidas a través del tiempo

⁸ No se trata ya del valor relativo de productos reproducibles sistemáticamente, sino que los productos reproducibles tienen un aditamento: la innovación. En la medida que una empresa tiene el capital necesario para lograr un proceso de innovación permanente, sus tasas de ganancia extraordinarias se aproximarán a una constante, con la correspondiente capacidad, también extraordinaria, de acumular excedentes. Ya no se trata de ganar más porque se cuenta con una determinada capacidad de reproducir un bien, sino que se trata de innovar permanentemente en todas aquellas variables de las cuales depende el uso del producto, incluso bienes físicos, para lograr la maximización de las apetecidas tasas.

por una determinada cultura, las que son definidas, justamente, por ese proceso histórico, proyectado en las actuales contradicciones entre todos sus componentes (de Jong, 2001: 47-80). En esto, es notoriamente destacable el hecho de que no es posible confundir las relaciones del corto o mediano plazo con la construcción histórica en el largo plazo. La unidad del conocimiento de la historia de la resolución de contradicciones sociales diversas apunta a evitar la enajenación de la capacidad social (símil de la capacidad individual otorgada por la naturaleza) de transformar las contradicciones de la presente realidad, incluidas aquellas que alteran la dinámica del medio natural.

Los contenidos de este trabajo dejan un conjunto de preguntas sin respuesta en tanto la preocupación ha estado centrada sobre la lectura comprensiva del entramado de la estructura social en la historia, la que resulta necesaria para entender los macro procesos, aquellos que normalmente le crean dificultades al paradigma científico actual.

No obstante, creo necesario destacar que los grandes cambios en la humanidad han sido construcciones de los pueblos lo cual no quiere decir que eso supone avances en cuanto a la construcción de una sociedad más justa, más equitativa. Los cambios en la estructura del sistema social y, en su correspondiente superestructura, supusieron siempre un sector que los llevó adelante en tanto implicaban un beneficio para sus gestores, a la vez que otro sector más sometido aunque inicialmente con algún grado de satisfacción de sus necesidades, lo apoyó. Un tercer sector de excluidos observaba sin participar. Pero la historia de esos procesos y sus proyecciones en el ordenamiento de las relaciones sociales, del territorio así como del grado de afectación del ambiente, fue siempre escrita por quienes detentaron el poder para ejercer los cambios. Con ello, la versión impuesta para la interpretación de las realidades regionales y sociales han sido actuadas por los poderosos (Debord, 1970).

Bibliografía

- AMIN, Samir (1995): "El futuro de la polarización global", **Realidad Económica** N° 130 (IADE), Buenos Aires.
- ARDIT LUCAS, Manuel (1992): *Agricultura y crecimiento económico en la Europa occidental moderna*, Editorial Síntesis S. A., Madrid.
- COSMAS INDICOPLEUSTES (1909): *Topografía Cristiana*, libro XX, p333, Ed. Winstedt, Cambridge.
- de JONG, G. M. (2009): *Geografía, método regional y planificación*, Capítulo 3, Editorial Catálogos, Buenos Aires.
- de JONG, G. M. (2001): *Introducción al método regional*, Capítulo 2, LIPAT, Facultad de Humanidades, U. N. del Comahue, Neuquén.
- FAROQHI, Suraiya (2007): *The Ottoman Empire and the world around it*, chapter "On sovereignty and subjects: expanding and safeguarding the Empire", I. B. Tauris & Company Ltd., London.
- GIDDENS, Anthony (2007): *Europa en la era global*, Capítulo II; "Cambio e innovación en Europa", Paidós, Barcelona.

- HOBBSAWM, E. (1982): "Del feudalismo al capitalismo", Capítulo de ese autor que integra el libro de R. Hilton (editor y autor), *La transición del feudalismo al capitalismo*, Editorial Crítica, Grijalbo, Barcelona.
- KAUTSKY, K. (1970): *La cuestión agraria*, Ruedo Ibérico, Madrid.
- LEVÍN, P. (1998): *El capital tecnológico*, Editorial Catálogos, Buenos Aires.
- MARX, C. (1973): *El capital*, Libro Primero, El desarrollo de la producción capitalista, "Capítulo I: La mercancía", Editorial Ciencias del Hombre, Buenos Aires.
- MAIER, F. G. (2004): *Bizancio*, "Introducción" y Cap. 2, "La crisis de la iconoclastia", Siglo XXI editores S. A., México.
- SLOT, J., GEORGIEVA, C. y RIMPOVA, A. (1981): *The Netherlands – Bulgaria: Traces of relations through the centuries*, Cap. I, "Medieval Bulgaria in Dutch archives", State publishing house, "Septemvri" Sofia.
- UTTERSTRÖM, Gustaf (1965): "Climatic fluctuations and population problems in early modern history", *Scandinavian economic review*, III, 1.
- VASILIEV, A. A. (2007): *Historia del Imperio Bizantino*, Tomo I, "De Constantino a las cruzadas", Bajado de Internet.
- WALKER, J. M. (2005): *Historia de Bizancio*, Cap. XXIX, "La actividad económica", EDI-MAT Libros S. A., Madrid.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1979): *El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Siglo XXI, México.

Estado y sociedad

De la concesión a la reestatización: el rol del Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (1993-2010)

*Mariela Verónica Rocca**

El presente trabajo aborda el papel desempeñado por el Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) durante la concesión del servicio a manos privadas en 1993 y su reestatización desde 2006. A partir de la identificación de sus recursos de poder y la reconstrucción de sus lógicas de acción, interesa puntualmente indagar las continuidades y rupturas del posicionamiento sindical en relación con los cambios en la gestión del servicio. Este objetivo se aborda mediante el estudio del tipo de estrategia desplegada y del vínculo establecido respecto de la prestadora privada y los Poderes Ejecutivos vigentes en las etapas consideradas (concesión, renegociación contractual posconvertibilidad y reestatización). Metodológicamente, el análisis desarrollado se nutrió de la integración de datos e información provenientes de documentos, legislación, artículos periodísticos, declaraciones públicas de los actores sindicales y entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Posdoctoral del Conicet, Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO) – sede Argentina. Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Martín Schorr y Ana Castellani a una versión preliminar de este trabajo y se los exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones que pudieran existir. E-mail: maverocca@yahoo.com.ar

Introducción

La reforma estructural implementada en la Argentina durante los noventa no sólo marcó la retirada del Estado de la prestación de servicios públicos clave, sino también la desarticulación del mercado de trabajo bajo su órbita. “[E]l empleo de las empresas estatales representaba en 1985 el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,5 % comprendiendo a los entes residuales” (Duarte, 2001: 3). En ese contexto, se concitaron importantes cambios respecto de las relaciones y condiciones de trabajo de las dotaciones de personal de las empresas públicas. No sólo se impulsó la reducción de los planteles mediante despidos, retiros “voluntarios”, jubilaciones anticipadas¹, etc., sino que paralelamente se planteó la necesidad de implementar programas de capacitación para modernizar y profesionalizar las funciones de los trabajadores que permanecerían en sus puestos y programas de reconversión laboral para facilitar la reinserción al sector privado de aquellos que habían quedado en disponibilidad. Estos programas

no lograron aminorar el impacto de los despidos, ni generar posibilidades de reinserciones laborales exitosas. Dicha situación quedó parcialmente plasmada en la evolución del índice de desocupación en la década, en el cual este fenómeno se reflejó significativamente².

A diferencia de lo proclamado respecto de la protección de los trabajadores, el escenario laboral se flexibilizó, produciendo un importante deterioro en las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas concesionadas (Duarte, 2001). “Se destacaron tanto la negociación de la flexibilidad contractual, expresada en la autorización a establecer modalidades de contratación por tiempo determinado, como la flexibilidad interna de las empresas, vinculada con los cambios en la jornada, la organización del trabajo y la modalidad de las remuneraciones” (Palomino y Trajtemberg, 2006: 49). Con esta política de flexibilización laboral se puso fin a la estabilidad del empleo público, como así también al derecho de carrera de los agentes públicos, dando lugar a una profunda transformación en la “cultura laboral”. En este último aspec-

¹ El Banco Mundial (BM) tuvo un papel central en este proceso ya que a través de créditos proveyó los fondos necesarios para afrontar el pago de los retiros voluntarios y las indemnizaciones por despidos.

² “[...] a medida que se produce la destrucción de empleos en estos sectores, junto a otros determinantes, se incrementa fuertemente la tasa de desempleo [...] alcanzando el tope del 18% en 1995 [...] Si bien las privatizaciones no explican por completo la explosión de la tasa de desempleo este conjunto de empresas contribuye con 2,5% a dicha tasa” (Duarte, 2002: 40).

to, puede destacarse la “subcontratación o contratos de ‘prestación de servicios’, en los que [resultaba] difícil establecer la dependencia laboral” (Palomino, 2000: 124). Asimismo, con la introducción del Programa de Propiedad Participada (PPP), el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) buscó promover la participación de los trabajadores a través de la tenencia de acciones de las empresas transferidas al sector privado (“hacerlos dueños”) y así obtener el apoyo de los sectores sindicales respecto de las políticas aplicadas.

Asimismo, tal como señalan Palomino y Trajtemberg (2006), durante ese período, el promedio de negociaciones colectivas anuales fue bajo. Frente a un contexto de negociación desfavorable, los sindicatos procuraron “[preservar] su monopolio en la representación de los trabajadores, [a partir de conservar] las cláusulas de los convenios [...] negociados en otras épocas que se mantenían vigentes por efecto

de la ultraactividad” (Palomino y Trajtemberg, 2006: 49 y 50). La situación de crisis social, política y económica, iniciada a fines de 2001³ acentuó estos aspectos, más si se considera que la devaluación de la moneda impactó directamente en la población asalariada pues su participación en el ingreso total presentó para el lapso 2002-2003 un mínimo histórico del 34% frente a un 52% del capital⁴.

Contrariamente a lo que venía ocurriendo, a partir de 2003 es posible identificar una mayor participación estatal en la economía. Esta intervención más activa se presenta mediante la articulación de diversas políticas económicas, sociales y laborales que tienen por objeto promover los patrones de consumo, la producción y la movilidad social (Novick, 2006). En este sentido, la cuestión del trabajo dejó de ser “un problema de mercado, [...] [para convertirse en un elemento] constitutivo de la ciudadanía” (Novick, 2006: 62 y 63)⁵. Entre otras cuestiones, el rol

³ Tras la renuncia de Fernando de la Rúa, en menos de cinco días, se sucedieron tres presidentes hasta que Eduardo Duhalde asumió el 2 de enero de 2002. Ellos fueron: Ramón Puerta (presidente del Senado), Adolfo Rodríguez Saá (governador de San Luis) y Eduardo Camaño (presidente de la Cámara de Diputados). Aun cuando la cesación de pago de la deuda externa fue anunciada el 23 de diciembre de 2001 por Rodríguez Saá, la Argentina entró técnicamente en *default* el 3 de enero de 2002, fecha en la que no pudo cubrir el vencimiento de parte de la deuda.

⁴ El 14% restante correspondió a los ingresos de los cuentapropistas (Ingreso Mixto Bruto).

⁵ El auge de la negociación colectiva caracteriza esta etapa. “En 2003 se homologaron 380 acuerdos y convenios, en 2004 fueron 348, en 2005 ascendieron a 568 y finalmente en 2006 a 930. Estas cifras se ubican muy por encima del promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década de los ‘90” (Palomino y Trajtemberg, 2006: 48).

del Estado también se vio revitalizado a partir de la rescisión de las concesiones de algunos servicios públicos privatizados y su traspaso a manos estatales, la creación de nuevas empresas públicas, el otorgamiento de subsidios a sectores económicos centrales para el desarrollo, etc. Dado este contexto en el que los conceptos de “trabajo” y “Estado” adquirieron una nueva significación política, cabe indagar en la dinámica de relaciones establecida entre el Estado y los sindicatos vinculados con los servicios públicos reestatizados.

Puntualmente este artículo estudia el posicionamiento del Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS). Interesa caracterizar el accionar sindical identificando las continuidades y rupturas existentes entre las diversas etapas por las que atravesó la gestión del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (concesión, renegociación contractual posconvertibilidad y reestatización). Se consideran sus recursos de poder y las lógicas de acción desplegadas respecto de la empresa privada (Aguas Argentinas S.A. –AASA-) y los Poderes Ejecutivos vigentes durante los períodos abordados. El análisis cualitativo desarrollado combinó información de legislación, documentos, artículos periodísticos, declaraciones públicas de los actores sindicales y entre-

vistas semiestructuradas a informantes clave.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero, se presenta el marco analítico a partir del cual se reconstruirá la estrategia sindical. El segundo se centra sobre el análisis del desempeño del SGBATOS durante el proceso de concesión del servicio a AASA. Posteriormente, en el tercero, buscando semejanzas y diferencias respecto de su proceder durante la gestión privada, se estudia su accionar en el proceso de renegociación posconvertibilidad y la reestatización del servicio. En este análisis se incluyen también aspectos vinculados con la organización del trabajo en la nueva empresa estatal. Por último, el cuarto apartado está destinado a las consideraciones finales de este trabajo.

1. Caracterización de la estrategia sindical

Diversos autores han estudiado los cambios acontecidos en el rol y las acciones desplegadas por los sindicatos a partir de las transformaciones estructurales impulsadas en los años noventa (Murillo, 1997; Bersusán, 2000; Palomino, 2000; Senén González, 2000; Gómez, 2009). Aun cuando adquiere diferentes denominaciones (“supervivencia organizativa”, “participativa/participacionismo”, “conservadora adaptativa”) el tipo de estrategia sindical aquí consi-

derada se caracterizó principalmente por “compensar la erosión de recursos industriales y polifiticos⁶ con actividades empresarias” (Murillo, 1997: 420)⁷. Se dio lugar así al “sindicalismo de negocios”, a partir del cual, el vínculo afiliado-sindicato se replanteó como una “relación instrumental y económica” (Gómez, 2009: 106) pues “los afiliados sindicales [fueron] enfocados como una población ‘cautiva’ para la venta de servicios” (Palomino, 2000: 126).

Tal como señala Murillo (1997), dada la ruptura de la alianza histórica que habían mantenido con el peronismo, algunos sectores sindicales decidieron “recomponerla” haciendo prevalecer la estructura organizativa de sus sindicatos a través de actividades mercantiles⁸. La negociación de demandas específicas en este ámbito, garantizaba su continuidad como proveedores de “beneficios colectivos o servicios individuales” (Murillo, 1997: 433) a los trabajadores. A través de los años, con la gestión de sus respectivas obras sociales y otros

servicios asociados (por ejemplo los vinculados con el turismo social), estos sindicatos habían logrado consolidar una estructura dirigencial y administrativa especializada que, en ese momento, les facilitó la consecución de esas nuevas funciones empresariales.

Los dirigentes sindicales argumentan que esta estrategia favorece a sus bases ya que ayuda a la preservación del empleo y permite mantener estructuras de prestación de servicios al afiliado que estaban amenazadas por la crisis financiera. Asimismo, los dirigentes sostienen que las nuevas actividades empresariales del sindicalismo pueden llevar al desarrollo de nuevas arenas de discusión sobre las condiciones de trabajo, como podrían ser directorios de empresa u organismos empresarios (Murillo, 1997: 440).

Gómez (2009: 115 y 116) agrega que en un principio, este reposicionamiento no constituía “meros alineamientos oportunistas y búsqueda de beneficios corporativos” sino que “la visión de estos dirigentes colocaba [al] nuevo escenario [derrumbe del comunismo y neoliberalismo hegemónico] como

⁶ A este respecto, la autora da cuenta del incremento del desempleo y la precariedad laboral como así también la limitación por decreto de las huelgas en los sectores vinculados con los servicios públicos.

⁷ Aunque aquí no serán desarrolladas, fueron identificadas también otras dos estrategias: 1) aquella por la cual algunos sindicatos se subordinaron a las políticas gubernamentales sin usufructuar el campo de negocios propiciado por el PEN y 2) aquella cuyo carácter fue estrictamente confrontativo respecto de las reformas implementadas.

⁸ Conservaron el control sobre las obras sociales y participaron en Aseguradoras de Riesgo de Trabajo, en Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, en el proceso de tercerización de actividades, en los directorios de las empresas concesionadas o privatizadas a partir de los PPP y en las actividades de capacitación y reconversión profesional de los trabajadores.

una oportunidad gigantesca de liderar la transformación del ‘capitalismo argentino’, con la posibilidad de convertirse en la avanzada del proceso de modernización económica y social” por sobre el empresariado. Aun cuando contribuyeran a legitimar las reformas impulsadas por el gobierno menemista, no lograron aquel objetivo pues la alianza estratégica gubernamental se forjó principalmente con el *establishment* financiero y los grandes empresarios.

Frente a un contexto de recesión económica y desocupación creciente, estos sindicatos, volcados hacia una estrategia de “alineamiento negociado” (Gómez, 2009: 106), fueron perdiendo injerencia política a causa de su incapacidad para canalizar la conflictividad social reinante. Gómez (2009) señala que sólo durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero 2002- mayo 2003) este sector volvió a la escena política pero sin la posibilidad de restaurar la posición que tuvo a principios de la década de los noventa. En la gestión de Néstor Kirchner, los “sindicatos participacionistas” siguieron perdiendo poder, siendo apartados de lugares clave como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP/PAMI) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Mientras algunos constituyeron una férrea

oposición, otros, entre los que se encontraba el SGBATOS, “buscaron reacomodarse con las orientaciones del gobierno kirchnerista” (Gómez, 2009: 122)⁹ y lo consiguieron. Paradójicamente, estos sectores negociaron las condiciones de su alineamiento haciendo uso de los recursos de poder que habían forjado en los años noventa y que contrastaban con los objetivos enunciados por el nuevo gobierno.

Además de considerar esta caracterización, se incorporan en el análisis del accionar sindical las nociones de “recursos de poder” y “lógica de acción” propuestas por Alonso (2007). Respecto de los primeros, identifica cuatro tipos: a) recursos estructural-económicos, que refieren al poder de mercado o situación estructural del actor para establecer relaciones con otros actores, b) recursos organizacionales, son aquellos que posibilitan la acción colectiva del actor y que definen a su vez un modo de relación con las agencias estatales a cargo de la política, c) recursos político-institucionales: reglas, instituciones y prácticas que generan condiciones para que el actor pueda ejercer presión en determinada arena política y d) recursos de información: referidos al control sobre el flujo de información. Para este autor, no sólo deben contemplarse los recursos que posee el actor analizado sino

⁹ Desde mediados de julio de 2004, Lingeri, junto a Hugo Moyano y Susana Rueda, conducía la Confederación General del Trabajo (CGT).

también, y fundamentalmente, de qué manera éstos son concebidos y valorados por otros actores políticos, pues así se explica cómo se desenvuelve la dinámica de estrategias y relaciones entre ellos.

Por lógica de acción se hace referencia, en este caso, al ejercicio de voz y veto desplegado por el actor. Fundamentalmente se analiza la capacidad que posee para establecer un curso de acción e influir en el desempeño de otros actores. Alonso (2007) vincula esta noción con el concepto de "red de política". Al concebir a ésta última como la cristalización de intercambios de recursos que derivaron en decisiones políticas pasadas, el análisis de la red de política permite dar cuenta no sólo de las configuraciones de poder dadas y posibles reconfiguraciones, sino también del efecto que esas interacciones poseerán sobre los resultados de las nuevas políticas dispuestas. En este trabajo se considerará la red que el sindicato conforma con la prestadora del servicio (tanto privada

como pública) y el PEN.

Expuestas las herramientas analíticas para abordar el desempeño sindical, se desarrollará, en los próximos apartados, el estudio del rol del SGBATOS desde la transferencia del servicio a una empresa privada hasta su reestatización.

2. La participación sindical en la concesión a Aguas Argentinas S.A.

Desde el comienzo del proceso de concesión, el SGBATOS desarrolló activamente una estrategia de participación (Senén González, 2000). Fundamentó su posición en las condiciones de desinversión que presentaba el servicio¹⁰, y apoyó como alternativa de mejora su traspaso a manos privadas. Se constituyó en uno de los actores principales para llevar adelante esa transformación pues participó activamente en las discusiones y toma de decisiones respecto de aspectos esenciales

¹⁰ Al costo de haber deteriorado la gestión de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y con ello la prestación, el proceso de descentralización implementado en 1980, propició y encontró, en la nueva década, las condiciones para culminar en la concesión del servicio a manos privadas. La falta de financiamiento para el sector, no sólo afectó la operación y el mantenimiento de los servicios existentes sino que provocó una disminución abrupta de los niveles de inversión. En 1991 un 70% de la población metropolitana tenía acceso al servicio de agua potable (en diez años la cobertura había crecido sólo el 1%) mientras que un 58% a los desagües cloacales (3,8 % más que en 1980) (FIEL, 1999). Asimismo, tal como señalan Azpiazu y Forcinito (2004), había un elevado nivel de obsolescencia tecnológica en materia de tratamiento de efluentes, la demanda en los meses de verano no estaba bien atendida, existía un considerable deterioro en la calidad del agua entregada, el sistema de macro y micromedición era deficiente (sólo alcanzaban al 15% de las conexiones), y se presentaba una importante desactualización catastral.

de la concesión. “A pesar de que los líderes sindicales tenían derecho al veto en el proceso, ese poder nunca fue utilizado. Todas las decisiones se tomaron por consenso, incluyendo la pérdida de una gran parte de la fuerza laboral” (Loftus y McDonald, 2001: s/d). Con anterioridad a que se dispusiera la intervención de OSN (decreto 252/89)¹¹, los equipos técnicos del SGBATOS habían elaborado una serie de informes que daban cuenta de la situación de la empresa y la necesidad de concesionar la prestación¹². La información que contaba sobre la operatoria del servicio fue un recurso central para la elaboración de estos documentos y le sirvió para fundamentar su posición.

El primer interrogante era decidir entre: encabezar una oposición facitista o participar de los cambios. Este último tenía la finalidad de contemplar las necesidades de los trabajadores (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 2000: 144).

[...] Fundamentalmente había un tema que preocupaba a los trabajadores y a la organización gremial de ese momento: la falta de inversión y crecimiento en las empresas de los servicios públicos en la Argentina. Les cupo a estos trabajadores solventar a través de su trabajo y su prestigio la calidad y continuidad de los servicios de agua y desagües cloacales. La ley 23.696 [...] tenía como propósito revertir la situación anacrónica que tenían los servicios públicos en nuestro país. Y ¿Cuál era la situación particular de los servicios de agua y cloaca en nuestro país? Un deterioro de instalaciones y bienes de la empresa estatal, una obsolescencia de equipos, procedimientos, funcionamiento empresarial y operacional. Ausencia de mantenimiento, falta de crecimiento y expansión, modernización, relación con las reales necesidades de la población e inexistencia de inversiones (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 156).

Ya en este documento [“El agua es vida”] estábamos marcando la necesidad de la inversión del capital privado, atento a la falta de crecien-

¹¹ La empresa estatal fue intervenida por el término de 180 días prorrogables por una sola vez y por igual término, con el propósito de regularizar su situación económico-financiera y de gestión. A partir de 1991, se estableció una serie de aumentos tarifarios que tuvieron por objeto hacer más atractiva la futura oferta de cara a la concesión. “En febrero de 1991 [el gobierno] otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 (momento en que se fijó el tipo de cambio y comenzó un proceso acelerado de baja de la tasa de inflación) hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (inicialmente del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995), que por la legislación impositiva argentina no corresponde aplicar a los servicios de agua y saneamiento si la proveedora es estatal o cooperativa, pero sí sobre sociedades anónimas. Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización” (Ferro, 2000: 10).

¹² Entre estos documentos puede destacarse “El agua es vida”, que fue presentado a Carlos Menem en junio de 1989, y cuyo contenido anticipó el desarrollo del proceso posterior.

to e inversión a que fue llevada nuestra empresa desde la década del sesenta en adelante. En síntesis era necesario un cambio que se produjo a partir de lo que expresáramos anteriormente a través de la ley de reforma del Estado. O sea que el gremio se había anticipado a las decisiones estructurales que se debían dar en el marco de nuestra empresa (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 165 y 166).

A fin de evitar posibles resistencias, el sindicato, representado por su secretario general José Luis Lingeri¹³, fue convocado a integrar la Comisión Técnica de Privatización de OSN conformada en 1991¹⁴. Fue partícipe clave en la definición del pliego de licitación, del proyecto del contrato de concesión y del marco regulatorio. Sus dirigentes mantuvieron conversaciones con miembros de los consorcios que luego fueron oferentes en la licitación, lo que nuevamente evidencia su relevancia política respecto del servicio y el alto grado de injerencia y compro-

miso que poseía con el desarrollo del nuevo modelo de gestión¹⁵. Esta intervención le brindó aquellos recursos políticos-institucionales que le permitirían adaptarse y acompañar los cambios en el sector sin perjudicar sus intereses.

La participación activa en la preparación del marco regulatorio de la concesión, aprobado por el decreto N° 999/92, la participación en las comisiones técnicas que elaboraron las bases y condiciones para el contrato de consultores, según normas del mismo. El gremio participó activamente en la elección del consultor técnico, como también en aquel que debía analizar los aspectos económicos técnicos de la concesión. La organización gremial participó activamente en todos los seminarios locales e internacionales relacionados con la materia en cuestión. [...] Durante 36 meses la organización gremial participó de la actividad que compusieron el proceso licitatorio, discusión contractual, selección técnica y adjudicación de la concesión (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 158).

¹³ Junto a él participó también Rubén Pereyra, el secretario general de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS).

¹⁴ De esta comisión formaron parte también funcionarios del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de la Sindicatura General de Empresas Públicas, del Poder Legislativo Nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y diversos gerentes de OSN.

¹⁵ "Lo que más me impactó cuando llegué a la Argentina fue descubrir todo el proceso de diálogo, de acercamiento, que había desarrollado el gremio y la empresa desde antes que se iniciara la concesión. Los dirigentes me contaron que a principios de 1992 -un año antes que ganáramos la licitación- ya se había entablado conversaciones con el gremio, para ver en qué condiciones se podía modernizar este nuevo servicio que estaba por privatizarse. Lo que más me gustó y me impactó fue la capacidad del gremio para entender la problemática" (Jean Louis Chaussade, director general de la Suez-Lyonnaise des Eaux para América Latina, FENTOS, 2000: 14).

La incorporación del ETOSS fue una participación activa y directa de la organización gremial. El proyecto de ley no contemplaba [...] la creación de un ente regulador, en el propio recinto de la Cámara de Diputados, la organización gremial en el debate de la ley de reforma del Estado, introdujo la modalidad de creación del ente tripartito [...] Y ¿por qué nosotros poníamos énfasis en la constitución de este ente tripartito? [...] O sea, la falta de presencia del Estado en la incorporación del capital, como también en su momento de los sectores privados, llevaron a esta situación anacrónica, a lo que llevó a la concesión y privatización de algunos servicios públicos. Y con esto decíamos que el Estado no se podía desentender de la responsabilidad del poder de policía y fiscalizador de los entes o de las empresas concesionadas o privatizadas. Por eso le cabe la responsabilidad al ETOSS, no como un factor político, sino como un factor técnico, de contralor, de llevar adelante esta política y también defender ante la situación del concesionario, la responsabilidad, las inversiones y los derechos de los usuarios dentro de una comunidad organizada. Por eso la trascendencia que nosotros le hemos dado a la creación de este ente tripartito donde, también a través del mismo, participan compañeros funcionarios de la ex OSN (José Luis

Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 158 y 159).

En lo que refiere específicamente a las condiciones laborales de los trabajadores, el SGBATOS suscribió, en marzo de 1993, un acuerdo marco con AASA¹⁶ que tenía por objetivos¹⁷:

- 1) Mantener y fortalecer las actividades sociales propias y las que dejó de atender el Estado (Obra social, capacitación gremial, guardería, escuela de aprendices, así como otras actividades de carácter social y deportivo).
- 2) Instrumentar de forma ordenada el plan de retiro voluntario establecido en el pliego de licitación, y que se efectuó por cuenta del Estado.
- 3) Puesta en práctica del PPP, consensuado y motivo de múltiples gestiones y asambleas.
- 4) Suscribir el convenio de trabajo acordado con la compañía, sobre la base de una importante adaptación del personal a nuevas modalidades laborales y los derechos del trabajador.
- 5) Instrumentación de los planes de capacitación a los cuales han contribuido, en su medida, la FENTOS y SGBATOS.

¹⁶ Tras un proceso de licitación pública nacional e internacional AASA obtuvo la concesión al proponer una rebaja del 26,9% en la tarifa base. Esta sociedad estaba compuesta por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%, Francia), Sociedad Comercial del Plata S.A. (20,7%, Argentina), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%, España), Meller S.A. (10,8%, Argentina), el Banco Galicia y Buenos Aires S.A. (8,1%, Argentina), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%, Francia), la Anglian Water Plc (4,5%, Reino Unido) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada

¹⁷ Se consideran los enumerados por José Luis Lingeri (FENTOS, 2000: 148).

Dentro de las políticas de reducción de personal, mediante el retiro “voluntario” se desafectó la mayor cantidad de trabajadores. En este proceso también participó el SGBATOS definiendo las pautas de su implementación que quedaron establecidas en el punto 7.11. del contrato de concesión. Dado que la cantidad de inscriptos al registro de retiro (3.500) superó el cupo máximo de empleados admitidos por el contrato de concesión (1.830), el proceso se dio en dos etapas. En la primera, el gobierno nacional financió el retiro de los 1.800 trabajadores a un costo de 37 millones de pesos (monto también establecido en el contrato). AASA financió la segunda etapa, en la que fueron desvinculados los 1.700 restantes, quienes se retiraron con una indemnización que cubrió el 90% de lo que les hubiera correspondido en la primera etapa (Senén González, 2000).

Diferenciándose de lo ocurrido en otras empresas privatizadas, el PPP pudo ser efectivizado desde el inicio de la transferencia a AASA, pues había sido confeccionado paralelamente con el proceso de concesión. Lingeri tenía a su cargo la representación en el Directorio del 10% de las acciones asignadas a los trabajadores. Las razones de su implementación no difirieron de aquellas señaladas respecto de la búsqueda de respaldo sindical por parte del PEN y de la necesidad de transformar la prestación -dada la prolongada

desinversión-, según planteaba el SGBATOS. En palabras de los propios protagonistas esto queda claramente expuesto:

[El PPP] [...] fue la ‘zanahoria’ que puso el gobierno en su momento para tentar a los trabajadores de que comprásemos el criterio: la concesión o la privatización de los servicios públicos. Y nosotros tomamos el desafío, lo tomamos concientes de una necesidad real y palpable que tenía nuestro país al momento de la privatización y de la concesión. La desinversión, la falta de crecimiento, la falta de presencia efectiva en el manejo de los servicios públicos, nos llevaron a esta determinación (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 159).

[...] resulta evidente que la consideración política que la justificó pudo estar enmarcada en el posible criterio de obtener la adhesión – o al menos la no oposición – de los trabajadores, o de una parte de ellos (en este caso los trabajadores estatales), frente al cambio profundo que implicaba la nueva política asumida por el gobierno, que incluía en el programa a las entonces empresas y organismos estatales que tenían a su cargo la producción de bienes y la provisión de servicios públicos. De todas, resulta inobjetable que el mecanismo se previó. Además, y con abundancia, constituye una herramienta eficaz a los efectos de la transformación de una empresa. Con ella se hace también dueño de la Compañía, o de parte de ella, al trabajador que la integra (Carlos Ben, Gerente de Relaciones Institucionales de AASA, FENTOS, 2000: 112-113).

Esta cuestión fue reconocida también por la propia ortodoxia neoliberal que, en su momento, apoyó el desarrollo del programa de privatizaciones:

Asignarle a los trabajadores 10% de las acciones mediante el Programa de propiedad compartida tuvo la finalidad de “comprar” el consentimiento de los antiguos trabajadores de OSN para que se realizara la concesión, y ésta ha sido una práctica común en otras privatizaciones realizadas por el gobierno federal. Desde luego, resulta difícil polemizar, una vez consumada la privatización, si ése fue un precio necesario o excesivo de la viabilidad política. Sin embargo, en el momento de la licitación, las condiciones eran propicias para que los sindicatos laborales aceptaran la transferencia de la administración al sector privado (Artana et al., 2000: 234).

A este respecto Loftus y McDonald (2001) agregan que brindar apoyo al PEN no sólo le garantizaba al SGBATOS la tenencia de las acciones sino que le permitiría recibir los pagos con anterioridad a aquellos sindicatos que se manifestaban contrarios al traspaso de los servicios a manos privadas.

Siguiendo a Senén González (2000), de un convenio colectivo de trabajo de alcance nacional (incluía a todos los trabajadores del país) firmado por la FENTOS, se pasó a uno regional y por empresa, establecido entre el SGBATOS y AASA. Los nuevos convenios colectivos establecidos tras el inicio de la concesión (CCT

92/93 “E”, 162/95 “E”, 279/98 “E” y 435/01 “E”) plantearon condiciones laborales más desfavorables para los trabajadores. Entre otras cuestiones, la jornada de trabajo se extendió a 8 horas diarias (una hora más que en la empresa estatal) y las veinticuatro categorías existentes en la estructura pasaron a ser siete niveles, lo que conllevó una mayor concentración de tareas por cada puesto de trabajo, y con ello, la necesidad de trabajadores polivalentes. “[...] [Las] tareas de menor calificación serán adjudicables cuando sean complementarias del cometido principal de su desempeño y cuando una circunstancia excepcional y transitoria lo haga requerible [...] pero en ningún caso la aplicación [...] podrá efectuarse de manera que comporte un ejercicio irrazonable [...], o causen perjuicio material o moral al trabajador” (Art. 31, CCT 435/01 “E”).

En relación con este concepto de polivalencia se vincula el énfasis dado a la capacitación. Al igual que las pautas referidas al programa de retiro “voluntario”, las acciones en esta materia también estuvieron plasmadas en el pliego y en el contrato de concesión. Tal como lo plantea Senén González (2000: 69), en los CCT ya referidos, ésta fue concebida “como un derecho del trabajador pero –a la vez– como una obligación frente a la iniciativa empresaria, y concomitantemente alentando la iniciativa individual en la promoción de su desarrollo profesional inter-

no”¹⁸. En una primera fase, la capacitación fue de carácter masivo y estuvo impulsada hacia la reconversión laboral. Posteriormente, se avanzó en la capacitación individual, teniendo en cuenta las necesidades de AASA y el potencial de cada uno de los trabajadores. Los distintos aspectos que adquirió resultaron estratégicos para reforzar la posición del SGBATOS en el nivel organizacional. Le permitió dinamizar su accionar en distintas áreas y “se transformó en una herramienta eficaz para la capacitación continua y la formación profesional tendiente al perfeccionamiento profesional y la empleabilidad de los trabajadores” (Senén González, 2000: 114).

[...] no sólo debemos ver los costos de la empresa, sino que debemos ver la dignidad del trabajador y la calidad de nuestra gente en función del grado de capacitación y realmente lo que necesitan es un programa de reconversión laboral. Si bien se han simplificado algunos aspectos, en cuanto al hecho de funcionamiento de la empresa, no es menos cierto la necesidad de rejerarquizar a nuestros trabajadores a nivel de funciones que estén acordes con la práctica, la capacitación que está brindando el ámbito de la

misma (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 162).

Con respecto a los ex trabajadores, el SGBATOS se ocupó de asesorarlos en el establecimiento y desarrollo de cooperativas o pequeñas empresas de servicios. Considerando el proceso de tercerización de actividades dispuesto por AASA, procuró la reinserción de esos trabajadores en el mercado laboral (Senén González, 2000: 35).

[...] Los microemprendimientos, el hecho de las cooperativas, el tema de las mutuales, todo aquello que tome colateralmente las tareas que hacen al centro de la explotación de los servicios, debe estar estipulado y diagramado, para que estos compañeros que salgan del núcleo central de la empresa puedan tener cabida y una inserción para el mantenimiento de su fuente de trabajo (José Luis Lingeri, secretario general del SGBATOS, FENTOS, 1997: 167).

En síntesis, el carácter participativo que tomó el accionar del SGBATOS fue fundamental para llevar adelante la concesión del servicio. Supo asumir y aprovechar el nuevo rol que le propuso el contexto de reforma: “dejar de ser exclusivamente agente reivindicativo para transformarse en actor y

¹⁸ “El personal comprendido en el presente Convenio Colectivo tiene derecho a la capacitación con el objeto de mejorar los conocimientos, habilidades, y aptitudes requeridas para la mejor y segura realización de las tareas y desempeño del trabajador [...] A tal fin la Empresa establecerá la programación y funcionamiento de los planes de capacitación, siendo obligatorio para el personal capacitarse en la forma y oportunidades que ésta indique, con el objetivo de adecuarse a los requerimientos técnicos de las tareas y con el propósito de mejorar la calificación profesional del conjunto de los trabajadores” (Art. 33, CCT N°435/01 “E”).

gestor de un proceso de crecimiento¹⁹. Su poder se vio acrecentado, entre otras cuestiones, por la incorporación de recursos de tipo estructural-económicos. Ejemplo de ello fueron su ingreso en el campo de negocios promovido a partir de la transferencia (tercerización de servicios, el PPP, etc.) y su relación con el BM, con quien interactuó en la implementación de los cambios. El SGBATOS basó su estrategia de acción sobre uno de sus principales recursos: la experticia del plantel de trabajadores, que mantenía en funcionamiento el servicio. Asimismo, a partir de la colusión de intereses con el PEN y AASA se forjó la trama política sobre la que se derivaron las decisiones relativas a la prestación.

3. El SGBATOS en la posconvertibilidad: renegociación contractual y reestatización del servicio

Durante el transcurso del proceso renegociador posconvertibilidad²⁰, el SGBATOS que como se señaló, había estado a favor de la concesión a AASA, acompañó las decisiones tomadas por el PEN y a la vez, buscó y logró capitalizar a su favor los vaivenes de la negociación. Los recursos forjados durante la década de los noventa le brindaron un importante respaldo a su nuevo posicionamiento. Una vez más, el que los trabajadores fueran garantes de la continuidad del servicio, constituyó un recurso central en su accionar.

Al inicio de la renegociación en el ámbito de la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (UNIREN)²¹, se manifestó por el

¹⁹ Palabras de Patricio Millán, representante residente del BM (FENTOS, 1997: 7).

²⁰ Dada la situación de crisis social, política y económica, a comienzos de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de convertibilidad. Con la sanción de la ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El PEN fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Se determinó también el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

²¹ Para llevar adelante el proceso de renegociación, el PEN dispuso, mediante el decreto 293/02, la creación de una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP) bajo la órbita del Ministerio de Economía (ME). En la presidencia de Néstor Kirchner, la CRCOSP fue reemplazada por la UNIREN -decreto 311/03-. A diferencia de su predecesora, sería presidida conjuntamente por el ME y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) y no contaría con el representante de los usuarios y consumidores.

mantenimiento de la prestación en manos de AASA, en clara consonancia con la postura sostenida por el PEN en ese momento²².

José Luis Lingeri, instó este jueves a 'preservar' la continuidad de la empresa Aguas Argentinas como prestataria de este servicio, y 'asegurar la excelencia y la expansión de servicios a la población y la defensa irrestricta de los puestos de trabajo' (*Telam* 18/09/2003).

Próxima a vencerse el acta acuerdo el 31 de diciembre de 2004 y sin haberse logrado avanzar hacia la renegociación definitiva, sumó presiones a la empresa reclamando la recomposición del salario de los trabajadores. Mediante el quite de colaboración (salida de cuadrillas sólo en caso de urgencias, garantía de bombeo mínimo para mantener el servicio y no atención al público en oficinas comerciales), rechazó el aumento de 100 pesos no remunerativo propuesto por la empresa y reclamó alcanzar los 735 pesos de salario mínimo a diferencia de los 720 en los que se encontraba (*Clarín* 15/12/04). El carácter de este reclamo adquirió mayor relevancia si se considera que Lingeri integraba el triunvirato que condu-

cía la CGT. Asimismo, durante los primeros meses de 2005, existieron trascendidos respecto de la posibilidad de que se hiciera cargo de la prestación, pero éstos fueron desmentidos.

A una semana de que AASA le exigiera al PEN, en un plazo de treinta días, la restauración del equilibrio económico-financiero de la concesión, el SGBATOS realizó, el 2 de agosto de 2005, el primer paro con movilización desde que se inició la gestión privada en 1993. Los temas planteados se relacionaron con la recomposición salarial, la efectivización de 100 trabajadores contratados y la revisión de las dotaciones necesarias para cubrir los puestos de operación y mantenimiento (*Clarín* 2/08/05).

'La gente no da más', dijo Lingeri a *La Nación*. 'Si la empresa tiene plata para pagar los intereses de su deuda, puede aumentar los sueldos', agregó. Respecto de la posible salida de los franceses de Aguas, el dirigente sindical dijo que 'el sindicato no tiene vocación para hacerse cargo de la empresa. Sí para ponerle el hombro a quien venga' (*La Nación* 2/08/05).

Si bien estos reclamos fueron

²² Durante el transcurso de la renegociación de la deuda externa argentina, la revisión de las condiciones irregulares en la que se operaba el servicio, se vio en parte relegada ante la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default*. No se avanzó hacia la rescisión contractual sino que se buscó mantener la gestión en manos de AASA. Con la firma de un acta acuerdo (mayo de 2004), el PEN buscó asegurar ciertos beneficios empresarios a los efectos de contribuir indirectamente con el objetivo de subsanar la economía. El servicio de agua y saneamiento sería "intercambiado" por el apoyo del gobierno francés en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

resueltos a través de una conciliación obligatoria dispuesta por el Ministerio de Trabajo, a partir de ese momento, se evidenció un cambio en la estrategia sindical. El SGBATOS, no sólo dio cuenta de su capacidad de movilización sino que también, ante el desinterés de AASA por continuar en la concesión, se puso al frente de la definición del futuro del servicio como lo había hecho en los noventa.

Ya no tenía razones para apoyar la gestión de AASA, pero sí, ante su salida, debía encontrar una opción que le resultara conveniente al mantenimiento de sus intereses. Al mismo tiempo, esta situación lo fortaleció frente al PEN. Restringirle la participación en esta etapa, le implicaría al gobierno un mayor costo político al momento de implementar nuevas medidas relativas al servicio. Fue así como Lingeri participó personalmente en la búsqueda de nuevos operadores extranjeros y nacionales. En octubre de 2005 y anticipándose a la llegada de Kirchner a España, viajó a ese país para negociar con las autoridades de Aguas de Barcelona. Mantuvo también reuniones con empresarios locales y otros grupos internacionales. Sin embargo, dichas tratativas fracasaron principalmente por la inviabilidad de la deuda de AASA y el rechazo sistemático del PEN a autorizar un aumento tarifario a los potenciales ingresantes.

En tanto, el secretario general del

Sindicato de Trabajadores de Obras Sanitarias, José Luis Lingeri, ratificó 'apoyo al gobierno nacional en esta nueva etapa donde asegura la continuidad de la normal prestación de los servicios, a través de sus cuadros profesionales, técnicos y trabajadores de la actividad. A través de un comunicado, el dirigente gremial aseguró que los trabajadores 'seguirán brindando su apoyo con la misma profesionalidad que lo han hecho hasta la fecha' (*La Nación* 20/09/05).

Yo hablé con la gente de Soros y la de Eurnekian, y nadie quería poner el dinero para renegociar la deuda de Aguas y hacer las inversiones -aseguró [Lingeri]-. Esto no es una empresa de celulares, que a los dos minutos empezás a facturar. Acá hay que hacer la planta potabilizadora y los caños, poner las bombas y recién a los dos años empieza recaudarse dinero (*Clarín* 23/03/06).

-¿Aguas opera con restricciones?, preguntó *La Nación* a Lingeri.

-Nosotros le decimos a la gente que tiene que trabajar a full; si la empresa da la orden de restringir el servicio para ahorrar, nosotros les decimos a los trabajadores que sigan, que el gremio los respalda. Si la empresa quiere trabajar con restricciones, vamos a pasar por encima de ellos.

-¿El sindicato quiere hacerse cargo de la operación de Aguas?

-Es una alternativa, pero no pedimos quedarnos con la empresa. Los que están garantizando el servicio son los trabajadores y los cuadros profesionales, no le quepa duda. Si se rescinde el contrato, y no entra otra empresa, el Gobierno debería poner el *management* y el sindicato cola-

borará con el servicio, como pasó con el Correo (*La Nación* 12/01/06).

Dada esta falta de opciones, y valiéndose del respaldo del sindicato, el Estado retomó la gestión del servicio. A través del decreto 304/06 y su ratificación mediante la ley 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). Como se planteó, los únicos que en términos reales podían garantizar la continuidad y calidad de la prestación eran los trabajadores.

La explicación técnica la dio una fuente del gobierno a *La Nación*: 'Nadie como los propios trabajadores [de la ex Obras Sanitarias] conocen el funcionamiento de la hasta ahora Aguas Argentinas, y si no fuera por ellos, en los últimos cuatro meses su funcionamiento habría sido imposible', dijo, al explicar la complejidad del sistema hídrico (*La Nación* 23/03/06).

A cambio de ello, se preservó una estructura sindical unificada, AySA mantuvo la integración horizontal y vertical de su predecesora. Asimismo, su constitución como sociedad anónima, le permitió al SGBATOS mantener el 10% de las acciones por el PPP y a Lingeri continuar participando en

el Directorio de la empresa²³. La designación de Carlos Ben -ex director adjunto de AASA y vinculado al SGBATOS- como presidente constituyó otra muestra más de las limitaciones -devenida en acuerdo- que poseía el PEN en la negociación con el sindicato. A pesar de las modificaciones implementadas, los recursos políticos-institucionales con los que contaba no se vieron debilitados pues sus intereses fueron ampliamente contemplados.

'Se acabó el Estado bobo, cuando íbamos 10 a cambiar un caño y 4 se dedicaban a hacer el asado. Ahora viene el Estado inteligente' [...] 'Será un Estado que participe, que invierta' [...] 'Nadie puede negar que el gremio viene luchando por una solución al problema de los nitratos' [...] 'Se acabó la barrera entre el personal de convenio y el fuera de convenio. Ahora todos están dentro del convenio', dijo el gremialista [Lingeri]. La respuesta sonó a ovación [...] 'Los trabajadores no tenemos vocación de poder, queremos poner el hombro a quien conduzca la empresa' dijo el gremialista, mirando al ahora titular de la compañía, hasta ayer representante de los empleados en el directorio [Ben]. 'Ahora no hay frontera entre el saco y la corbata y el trabajador de la

²³ En los comicios efectuados en diciembre de 2010, Lingeri fue reelegido en su cargo de Secretario General hasta el año 2014. De los 5300 afiliados habilitados, votó el 92,4% (4899). Sobre este total, el 99,3% de los votos (4.869) fue para la lista Verde "U" que encabezaba (única lista presentada) y el 0,7 % (30) fueron votos en blanco. Respecto de la elección anterior (período 2007-2011), el padrón de afiliados creció un 30% (se incorporaron 1209 trabajadores). En relación con los resultados, no se presentaron variaciones significativas (la cantidad de votantes disminuyó en un 1% y la adhesión a la lista Verde "U" se incrementó en un 0,5%) (*Crónica Sindical*, 19/12/06 y 22/12/10).

zanja. No habrá sobresueldos para una elite si los trabajadores no están compensados', agregó Lingeri (*Clarín* 22/03/06).

'Vamos a renacer como el Ave Fénix', declaró [Ben] el martes 21, mientras la nueva conducción tomaba la empresa (*Revista Fortuna* 27/03/06).

Aun cuando muchos sectores cuestionaron a Ben y a Lingeri por el impulso que le habían dado al proceso de concesión y por su participación en AASA, la necesidad del PEN por mantener en funcionamiento el servicio, lo alejó de cualquier planteo sobre la continuidad de éstos en la gestión estatal. Al respecto, estos actores volvieron a señalar que con las posiciones adoptadas no hicieron más que asegurar, en cada momento, lo más conveniente para la prestación y los trabajadores, razón por la cual no había porqué identificar contradicciones en ellas. Sin embargo, en paralelo, buscaron reducir el rol que tuvieron durante la gestión de AASA.

'En ese momento [la privatización de Obras Sanitarias] fue un remedio al cual se apeló para salir de la situación de parálisis', dijo ayer el ejecutivo [Ben] en declaraciones radiales, y sostuvo que no había para la vieja empresa estatal 'posibilidad de financiamiento ni de obras'. Según su visión, Aguas Argentinas 'hizo cosas bien y otras no'. [...] 'Ben era un técnico, es un tipo que no está involucrado en la política ni con el gremio', dijo ayer el propio Lingeri [...]. Ben 'no manejaba la empresa;

no firmaba ni tenía [a su cargo] la toma de decisiones' (*La Nación* 23/03/06).

'Hoy es un día histórico', afirmó [Lingeri], [...] Luego dijo que en 1993 fue él quien luchó para que la privatización de Obras Sanitarias fuera una concesión y no una transferencia de bienes. Kirchner, finalmente, destacó la importancia de AYSA, volvió a acusar a Suez por sus incumplimientos y dijo: 'Amigo Lingeri, no se preocupe porque digan que los trabajadores van a participar de la empresa, porque es lo que corresponde' (*Página 12* 31/03/06).

En cuanto a las condiciones laborales, al analizar el convenio colectivo suscripto durante la etapa estatal (CCT 798-06 "E") se comprueban modificaciones parciales respecto de lo dispuesto en la etapa privada. La extensión de la jornada laboral se mantuvo aunque se incorporó un período diferenciado de 6 horas diarias para el personal técnico-comercial encargado de la atención a los usuarios (Art. 10 Inc. 1 y 3). En lo que refiere a la organización del trabajo, se conservó la estructura de 7 niveles donde "[...] cada uno de estos niveles importa una posibilidad de recorrido desde un punto inicial hasta una meta [...] Al cambiar de nivel no sólo cambia [...] el [índice] inicial [para el cálculo del sueldo básico], sino que se le 'sube el máximo', esto es la 'meta' del nivel superior que es más alta que la del nivel anterior" (Art. 32). Aun cuando el principio de polivalencia o de movili-

dad funcional no fue enunciado como en los convenios anteriores, el mantener este criterio por niveles, parecería considerarlo tácitamente.

A diferencia de lo establecido durante la concesión a AASA, se incluyó dentro del personal sujeto a convenio a los jefes de departamento, jefes de establecimientos y distritos. Esta incorporación no sólo permitió que el sector quedara bajo el amparo de la estructura sindical sino que a la vez, pareció prever a futuro un bajo nivel de conflictividad entre los trabajadores y la empresa²⁴.

En el nuevo convenio, los lapsos dispuestos para algunas licencias especiales y el alcance de beneficios sociales reconocidos presentaron apreciables modificaciones. A modo de ejemplo, para el primer caso, se incrementó en 8 días la licencia por nacimiento de hijo (de 2 a 10 días) y se incorporó, por igual plazo, la licencia por adopción. Asimismo, se extendieron las licencias por exámenes. Para enseñanza media se agregaron al máximo anual, dos días por año calendario (de 10 a 12) y para enseñanza universitaria, se incorporó un día más corrido por examen y 6 días más como máximo por año calendario (de 12 a 18). Respecto de los beneficios sociales, valen destacar la incorporación de gastos de representación

y viáticos por capacitación, el incremento de becas completas para los hijos de los trabajadores y el otorgamiento de becas para promover la prosecución de estudios de todo el personal.

En relación con la capacitación se reitera la doble condición de derecho-obligación analizada por Senén González (2000). Aunque no con el mismo énfasis respecto de su carácter obligatorio, el Art. N° 39 del CCT N° 798-06 "E" contempla este aspecto:

"La empresa implementará [...] planes específicos de acuerdo a las características de las funciones y tareas, a los requerimientos técnicos y a las exigencias de la organización del trabajo, debiendo el personal asistir a los cursos programados. Ante la incorporación de nuevas tecnologías y cambios organizacionales, la empresa procederá a la recalcificación del personal, mediante la implementación de acciones de readaptación, actualización y/o perfeccionamiento, que dé respuesta a dichas exigencias".

Con el desarrollo de diversos programas de actualización y perfeccionamiento de técnicos y profesionales, el SGBATOS conservó la activa participación que tuvo durante la gestión de AASA. A fin de formar al personal en los oficios necesitados, se amplió la escuela de aprendices que funciona dentro de la empresa y se desarrollaron cursos de especiali-

²⁴ Generalmente, las jefaturas se mantienen por fuera del convenio, ya que en caso de presentarse un conflicto sindical, los jefes deben ser los encargados de mantener la operatoria.

zación en temáticas relativas al sector. Desde 2006 las horas de capacitación se fueron incrementando: de 21.874 pasaron a 59.858 horas, en 2009 (Informes al usuario: 2006 y 2009). En ésta como en otras cuestiones, se torna difusa la distinción entre el accionar del sindicato y el de la empresa.

De acuerdo con lo manifestado por algunos entrevistados del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)²⁵ y de las asociaciones de consumidores (quienes requirieron que sus testimonios permanecieran en el anonimato), el accionar del SGBATOS fue muy eficaz respecto del establecimiento de contenidos en el nuevo marco regulatorio del servicio (ley 26.221)²⁶. La con-

solidación del poder sindical²⁷, registró otro avance, a partir de la incorporación por fusión al sindicato de todos los trabajadores afiliados a la Asociación del Personal del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (APETOSS) (13/07/07) y al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) (28/11/2007). Sus respectivos convenios colectivos de trabajo fueron homologados en octubre de 2008. Con la resolución 132/08 de la Subsecretaría de Relaciones Laborales, se homologó el convenio entre el SGBATOS y la APLA, en el que también se incluyó al ERAS (Convenio Colectivo de Trabajo 992/08). En el convenio con ENOHSA (1005/2008 E) participó la FENTOS junto al SGBATOS.

²⁵ Hasta febrero 2007, el ETOSS tuvo a su cargo la regulación y control del servicio. Con la implementación del nuevo marco regulatorio para el sector, la función regulatoria está a cargo de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), mientras que la de control es ejercida por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). Acorde con lo planteado en su misión, tiene a su cargo los controles relativos a los niveles de calidad del servicio, la contabilidad regulatoria y la realización del benchmarking. Asimismo, el nuevo diseño regulatorio dispuso la conformación de otro organismo, la Agencia de Planificación (APLA) cuya función consiste en coordinar la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio.

²⁶ Aun cuando este marco fue establecido por ley y no por decreto, su presentación y tratamiento legislativo deben ser observados. El PEN buscó con urgencia su aprobación (no existieron instancias de consulta ni de participación de los usuarios) y fue escaso el debate legislativo. El esquema anterior fue readaptado pero a la vez, en los hechos, se lo despojó de contenido. Se estableció un régimen de múltiples autoridades formales que pone de relieve la problemática de la "fragmentación regulatoria". No sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes diseñados sino que, paradójicamente, se tiende a la centralización de competencias en las autoridades del MPFIPyS. Los organismos creados (ERAS y APLA) quedan, en la práctica, sin capacidad efectiva para ejercer las funciones que le fueran asignadas. Los principales intercambios se dan entre AySA y la SSRH.

²⁷ Del total de trabajadores de AySA, el 95% está afiliado al SGBATOS y sólo un 10% optó por una obra social que no pertenece al sindicato (*Crónica Sindical*, 27/07/10).

Al igual que en los noventa, el SGBATOS supo aprovechar los recursos adquiridos para fortalecer su capacidad negociadora. Pudo sortear así los cuestionamientos planteados en torno del incondicional apoyo y activo accionar de sus dirigentes en el proceso de concesión, y asegurarse lugares clave en la gestión estatal y en el diseño de las reglas regulatorias a implementar. Sin lugar a dudas, su estrategia fue más que satisfactoria en consolidar y, hasta en algunos aspectos, incrementar el poder que ya poseía.

4. Consideraciones finales

Tal como se planteó, desde antes de que la concesión fuera adjudicada, el PEN contó con el apoyo del SGBATOS. Justificando su posición en el deterioro que presentaba la prestación, el sindicato se convirtió en un actor fundamental para su traspaso a manos privadas. Contrariamente a advertir su cooptación y debilitamiento, se vio fortalecido, ya que supo aprovechar el campo de negocios impulsado por las políticas gubernamentales (tercerización de servicios, el PPP, etc.). Entre los diversos recursos de poder desplegados, el conocimiento y la capacidad técnica del plantel de trabajadores, adquirió especial importancia ya que mediante éstos se aseguraba la continuidad de la prestación.

La red de política que se constituyó desde los noventa, a partir de las interacciones dadas entre el PEN, AASA y el SGBATOS, influyó inevitablemente en el desenvolvimiento de la renegociación y la reestatización del servicio. Puntualmente para el SGBATOS, su alineamiento con el gobierno de Kirchner no implicó ni requirió cambios significativos respecto de la estructura y dinámica conformadas tras la concesión. Aun cuando las condiciones fueran completamente diferentes, la estrategia de participación e injerencia directa que venía desarrollando en la prestación persistió. No sólo logró afianzar los recursos de poder que poseía sino que pudo extenderlos, asegurando su influencia en la empresa estatal y en la confección del nuevo marco regulatorio. En relación con la organización del trabajo y la capacitación, las continuidades identificadas respecto de la etapa privada, pueden deberse principalmente a dos razones. Por una parte, al activo papel que el sindicato tuvo en la implementación de esos cambios en aquel período y, por otra, a su condición de único garante del servicio, que lo imbrica con la gestión de AySA. Plantear una ruptura radical con esos lineamientos no sólo hubiera puesto en discusión su accionar en los noventa, sino que parece perder sentido cuando los trabajadores continúan percibiendo los beneficios de la estructura de negocios originada en esos años.

Bibliografía

- Alonso, Guillermo Víctor (ed.) (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Artana, Daniel, Navajas, Fernando y Urbiztondo, Santiago (2000) "Gobernabilidad y Regulación en Argentina", en Spiller, P. y Savadorf, W. (eds) *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios sanitarios*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azpiazu, Daniel y Forcinito, Karina (2004) "Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en Daniel Azpiazu, Andrea Catenazzi, y Karina Forcinito. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 11-112.
- Bersusán, Graciela (2000) "El impacto de la reestructuración neoliberal: comparación de las estrategias sindicales en Argentina, Brasil, México, Canadá y Estados Unidos". Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, mayo.
- Duarte, Marisa (2001) "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos". **Realidad Económica** N°182, octubre-noviembre.
- FENTOS (1997) *Los trabajadores y la transformación de las empresas prestadoras de servicios sanitarios*. Buenos Aires: Banco Mundial, misión residente en Argentina y Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS).
- Ferro, Gustavo. (2000) "El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación". Buenos Aires: Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa, Texto de discusión N° 17, abril.
- FIEL (1999) *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Gómez, Marcelo (2009) "Un modelo de análisis para entender las transformaciones del sindicalismo durante los '90 en la Argentina". *Conflicto Social*, Año 2, N° 2, diciembre, pp. 98-135.
- Loftus, Alex y Mcdonald, David (2001) "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires". **Realidad Económica** N° 183 (1/10 al 15/11). Disponible en: http://digirep.rhul.ac.uk/items/dea93fc9-d751-47a6-de6e6074f5287aef/1/Loftus_and_Macdonald_Spanish_version.pdf
- Murillo, María Victoria (1997) "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 147, octubre –diciembre, pp. 419-446.

- Novick, Marta (2006) “¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 11, N° 18, pp. 53-78.
- Palomino, Héctor (2000) “Los sindicatos en la Argentina contemporánea”. *Nueva Sociedad*, N° 169, septiembre- octubre, pp. 121-134.
- Palomino, Héctor y Trajtemberg, David (2006), “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina”. *Revista de Trabajo*, Año 2, N° 3, julio – diciembre, pp. 47-68.
- Senén González, Cecilia (2000) Relaciones laborales en empresas de servicios públicos privatizadas de la Argentina. Los sectores de Telecomunicaciones y de Agua y Saneamiento (1990-1998). Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo.

Leyes, decretos y otras reglamentaciones

Leyes: 25.561, 26.100 y 26.221.

Decretos: 252/89, 999/92, 787/93, 293/02, 311/03 y 304/06.

Convenios colectivos de trabajos: 92/93 “E”, 162/95 “E”, 279/98 “E”, 435/01 “E” y 798-06 “E”)

Resolución Subsecretaría de Relaciones Laborales: 132/08.

Documentos

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2006. “2006, el comienzo de un gran desafío”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2007. “AySA. Consolidada y en marcha”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2008. “AySA. Expansión y desarrollo, comprometida con la inclusión social”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Informe al Usuario. Datos a diciembre de 2009. “Expansión y desarrollo. Trabajamos para el desarrollo y bienestar de la comunidad”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Lista de entrevistados

Integrante de la asociación Unión de Usuarios y Consumidores.

Ex integrante de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

Personal técnico del ERAS.

Total de entrevistas realizadas: 5

Diarios

Clarín, La Nación y Página 12 (versiones digitales).

Páginas webs

www.aysa.com.ar/: Agua y Saneamientos Argentinos S. A.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>: Información Legislativa del Ministerio de Economía.

<http://www.telam.com.ar/> : Agencia Nacional de Noticias de la República Argentina

www.cronicasindical.com.ar: Crónica Sindical, el documento del movimiento obrero.

www.telam.com.ar/: Agencia de Noticias de la República Argentina.

Vivienda

Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué*

*Hilda Herzer***

*María Mercedes Di Virgilio***

Acontecimientos recientes como los del Parque Indoamericano, La Veredita y el acampe en la calle México pusieron al descubierto la gravedad del problema habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de que la población de la ciudad no crece desde fines de la década de 1940 y de que en las últimas décadas su parque de viviendas se ha multiplicado, el aumento producido, desde el año 2003, en los valores del suelo y de las propiedades inmuebles -merced a la dinamización del negocio inmobiliario y de la construcción- sumado a la carencia de una política habitacional integral restringieron fuertemente las posibilidades de acceso de los sectores de menores ingresos a una vivienda. En este contexto, aun cuando el artículo 14 bis de la Constitución Nacional consagra el derecho que tienen todos los habitantes de nuestro país a una vivienda digna y de calidad y la cláusula 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires plantea la obligatoriedad del poder público de generar las condiciones de acceso y el goce del derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la vivienda ha sido sistemáticamente lesionado. Más aún, el mercado aparece como la esfera central de satisfacción de las necesidades habitacionales y la lógica del mercado parece tener directa consecuencia en la situación habitacional de los sectores de menores ingresos residentes en la ciudad.

* Versión abreviada de un trabajo publicado en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3497>

** Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigación Gino Germani, UBA. Correos: hherzer@gmail.com ; mercedes.divirgilio@gmail.com

A nadie se le escapa el hecho que la vivienda es un componente básico de la calidad de vida de las personas y de los colectivos. Sin embargo, acceder a una vivienda no es cosa sencilla. Por tratarse de un bien costoso, el acceso compromete fuertemente la capacidad de ahorro de las unidades domésticas: cuando dicha capacidad no existe o se ve seriamente limitada, el problema de la vivienda se torna acuciante y el derecho quebrantado. En la Ciudad de Buenos Aires, este problema tiene raíces históricas y estructurales que se han agravado en los últimos diez años.¹ Por un lado, la ineficiencia de las políticas públicas y, por el otro, ese doble juego, tantas veces contradictorio, del crecimiento económico que no logró beneficiar a todos los porteños y que *vis à vis* generó un altísimo incremento de los valores de los índices de la construcción de la Ciudad, abrieron profundas brechas en materia habitacional. En

ese contexto, numerosos sectores de la población local (grandes sectores castigados por esa exclusión) fueron privados del goce del derecho a una vivienda adecuada.

Una de las contraccaras de la crisis de los años 2001-2002 es que la ciudad ha sido testigo del crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción. Este auge incrementó exponencialmente el valor del suelo y de las propiedades inmuebles, restringiendo aún más el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos. Asimismo, la necesidad de contar con terrenos aptos para los nuevos emprendimientos urbanos impulsó el cambio de destino de muchas viviendas, en especial de las casas alquiladas u ocupadas en forma irregular por personas pertenecientes a los sectores medio-bajos o bajos provocando su desplazamiento fuera de la ciudad.² A su vez, debido al alza de

¹ A lo largo de la historia de la ciudad no ha existido una política de vivienda que acoja y brinde oportunidades a todos los sectores sociales. Este fenómeno se agrava a partir de la implementación de las políticas neoliberales que desmantelaron el Estado y dejaron al conjunto de la sociedad librada a las fuerzas del mercado y, aún más, en los últimos años con la llegada al Ejecutivo local del primer gobierno de corte fuertemente neoliberal desde la existencia de la autonomía porteña. A ello deben sumarse las consecuencias del desempleo y del empleo precario que obligaron a los sectores sociales empobrecidos -ante la imposibilidad de acceder a una vivienda- a incrementar, en los últimos tiempos desde el advenimiento de la democracia, estrategias alternativas de acceso al techo. La emergencia habitacional, tal y como se ha dado en llamar a este problema que se arrastra con altos y bajos desde hace años, se manifiesta en la actualidad de manera descarnada permitiéndonos comprender por qué nunca como ahora la vivienda se ha transformado en un tema de movilización social.

² El crecimiento de un mercado inmobiliario motorizado por la especulación en el marco de la concentración creciente de la riqueza explica que por ejemplo exista un sólido mercado de viviendas de 500 m² o más. Como consecuencia de ese desarrollo de una burbuja especulativa los precios se han elevado fuera del alcance del poder adquisitivo del salario medio.

los precios de los inmuebles, aumentó también el valor de los alquileres y los requisitos exigidos para calificar como locatario, hecho que excluyó del mercado a sectores medios y medio-bajos. Como consecuencia directa de este fenómeno, hubo un fuerte incremento en la cantidad de procesos de desalojo ingresados a la Justicia, sin que se genere en la agenda estatal un espacio de discusión que tome en consideración la dimensión habitacional del problema legal. Si bien en su mayoría los desalojos han sido impulsados por particulares, un número importante ha sido promovido por el propio Gobierno de la ciudad, en aquellos casos en los que tierras e inmuebles que están bajo su dominio, y por el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), en terrenos de propiedad del Estado nacional. Tal como se puede observar, la oferta del mercado habitacional formal ha mostrado en las últimas décadas su incapacidad para cubrir la demanda de sectores de menores ingresos. La menor incidencia del Estado en el sector y la falta de crédito derivaron, casi como la crónica de una muerte anunciada, en el incremento de la franja de población en situación de riesgo habitacional.

En este marco, el trabajo avanza en la elaboración de un diagnóstico del problema de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, intenta dimensionar cuáles son las necesidades habitaciona-

les insatisfechas en la población residente en la Ciudad. Luego, avanza en el análisis de los factores que permiten comprender cómo ha evolucionado ese déficit en la última década, a quiénes afectó y por qué. En ese derrotero, el artículo pasa revista a la evolución de los indicadores utilizados para medir el déficit habitacional contextualizándolos y haciéndolos dialogar con información que permite comprender la escasa disponibilidad de inmuebles destinados a los sectores de menores ingresos y las características de la estructura del empleo como condicionantes del acceso a la vivienda. Asimismo, da cuenta de la magnitud del déficit en las tipologías propias del hábitat informal y de sus dinámicas. Finalmente repasa algunas de las respuestas que en este sentido ha venido dando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) en materia de política pública habitacional.

1. ¿Cómo ha evolucionado el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires?

Ofrecer una medida que permita estimar la magnitud del problema habitacional no es una tarea sencilla. Esta dificultad se relaciona con la complejidad del problema y con las restricciones que presentan las fuentes, en general, y los indicadores, en particular, que permiten aproximarse a su medi-

ción. Éstos se centran fundamentalmente sobre el estado de la construcción de los inmuebles clasificando a los hogares según desarrollen su vida cotidiana en viviendas deficitarias irrecuperables, viviendas deficitarias recuperables, o viviendas buenas³. A estas tres categorías, elaboradas a partir de dimensiones de tipo constructivo y de dotación de servicios, se suma una tercera que relaciona las características de la vivienda y con la composición de los hogares, incorporando entre las situaciones deficitarias a aquellas familias que conviven en condiciones de hacinamiento (dos o más personas por cuarto).

En la Ciudad de Buenos Aires, entre 1991 y 2001, de acuerdo con los datos oficiales disponibles,⁴ la incidencia del déficit habitacional aumentó tanto en términos relativos como absolutos. El

déficit habitacional afectaba al final del periodo a unos 86.185 hogares (que representaban el 8,4% del total de los hogares residentes en la CABA): 5.690 hogares más que en 1991⁵. En ese marco, 229.306 porteños estaban afectados por situaciones habitacionales deficitarias.

¿Qué pasa en la actualidad? ¿Cómo han evolucionado estos guarismos en la primera década del siglo XXI? Según estimaciones realizadas sobre datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires (2009) e información provisional del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010), en la actualidad 108.225 familias en la Ciudad conviven con situaciones habitacionales deficitarias (ver **cuadro N° 1**): un 9,95% del total de hogares residentes y 22.040 hogares más que en 2001.

³ Vivienda deficitaria irrecuperable: viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales). vivienda deficitaria recuperable: viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son pasibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. Vivienda buena: viviendas en buen estado, agrupa las categorías de casa y departamento.

⁴ La fuente es el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Interesa destacar que las cifras del IVC difieren de las elaboradas por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano sobre la misma fuente. Según los datos de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, en 2001 el déficit afectaba a 645.395. En este trabajo, por tratarse de un diagnóstico de la situación de la CABA exclusivamente que exige trabajar con una multiplicidad de información producida por organismos locales, se optó por priorizar los datos del IVC.

⁵ En 1991 el déficit habitacional afectaba a 80.495 hogares que representaban el 7,9% del total de hogares residentes en la Ciudad, según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Tal como surge de los datos consignados hasta aquí, entre 1991 y 2010 la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la Ciudad aumentó un 34%. Del aumento ocurrido a lo largo de los últimos 20 años, aproximadamente el 74% se explica por el del período 2001/2010. La situación en este período se torna aun más crítica si se tiene en cuenta que en las estadísticas oficiales los hogares que habitan en inmuebles ocupados⁶ y los que se encuentran en situación de calle⁷ están habitualmente subestimados.

¿A qué tipo de hogares afecta más intensamente el aumento del déficit habitacional? Si bien entre 1991 y 2001, la cantidad de hogares afectados por situaciones habitacionales deficitarias se explicaba en una importante proporción por aquellos hogares que habitaban viviendas deficitarias recuperables, en la actualidad ese patrón parece haber cambiado: de los 108.225 hogares que conviven con problemas habitacionales, el 74%⁸ habita en tipologías de vivienda sumamente deficitarias

(casilla, rancho, inquilinato, pieza de hotel, etc.) en las que los problemas constructivos se superponen y conviven con situaciones de hacinamiento críticas.

2. ¿Cómo se explica este empeoramiento de la situación habitacional porteña? ¿Qué factores colaboraron para llegar hoy a esta situación?

Por un lado, la ya lejana crisis del 2001/2002 dejó huellas en las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad. En el contexto de la crisis, a pesar de ser uno de los distritos más ricos del país, las condiciones de vida de los habitantes de la CABA se vieron seriamente deterioradas: los hogares pobres residentes en la Ciudad treparon, entre mayo de 2000 y el mismo mes de 2003, de 7,2% a 17,1% (INDEC, 2011). A pesar de que, desde fines de 2002, las condiciones del mercado de trabajo comenzaron a mejorar y de que, a la par del crecimiento económico, los niveles de ocupación se incrementaron rápi-

⁶ En 2001, en la Ciudad de Buenos Aires, se estimaba en 12.000 los hogares ocupantes de inmuebles. Asimismo, para 2001 se observaba sólo la cuarta parte de los hogares ocupantes en 1991 (Rodríguez, Di Virgilio et al, 2007).

⁷ Desde GCBA se realizan conteos anuales de la población durmiendo en la calle en ciertos puntos de la ciudad, dentro de esta cifra no se incorporan las personas que están durmiendo en centros de atención o alojamientos. De este modo, se realiza una subestimación de la población. Según datos del IX Conteo Anual de 2009 del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, 1.400 personas viven hoy en las calles porteñas (Rosa, 2010). Estimaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2009) arrojan un total de 1.950 personas.

⁸ En 2001, ese porcentaje representaba el 58% de los hogares.

Cuadro N° 1. Hogares según situación habitacional y según hacinamiento. CABA. 2001 y 2010.

Situación habitacional y hacinamiento		Total	Tipo de Vivienda								
			Casas ⁹		Depto	Casilla	Rancho	Piezas en Inquilinato	Piezas en Hotel	Local no construido	Vivienda Movil
			Tipo A	Tipo B							
Total de Hogares	2001	1.024.231	237.827	11.099	725.110	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	1.086.618	216.149	10.186	799.751	80.410					
No presentan situación de hacinamiento habitacional	2001	925.661	231.783	5.422	706.263	3.735	221	7.785	9.429	1.647	54
	2010	1.032.260	210.097	5.210	782.956	53.875					
Presentan Situación de Hacinamiento Habitacional	2001	98.570	6.044	5.677	18.847	4.076	194	13.041	9.179	814	20
	2010	54.358	6.052	4.976	16.795	26.535					
Total de Hogares Deficitarios	2001	86.185	6.044	11.099	18.847	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	108.225	6.044	4.976	16.795	80.410					

Fuente: Año 2001: Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre datos del Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Año 2010: Estimados con base en Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social, CABA 2009 e INDEC 2010 (resultados provisionales).

damente y la tasa de desocupación retrocedió sin pausa. En el mismo periodo de 2009, según datos oficiales, un 7% de los hogares residentes en la CABA continuaban desarrollando su vida cotidiana bajo la línea de la pobreza. Esa cifra contrastaba con las 94.000 familias (el 14,2 por ciento

de la población local) que a fines de 2009 habían recibido algún subsidio alimentario de parte del gobierno porteño.¹⁰

Esta situación parece explicarse por dos cuestiones. Por un lado, a diferencia de lo ocurrido con el empleo, los salarios se recupera-

⁹ Se define como casa a la vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común). La casa tipo B es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A.

¹⁰ Esa cifra no incluía las 37.000 raciones diarias de comida que se reparten entre los 350 comedores escolares de la Capital (*La Nación*, 23 de septiembre, 2009).

ron con lentitud y aún hoy se encuentran, en términos reales, en niveles promedio inferiores a los de 2001. Si bien en los años recientes el nivel de actividad económica ha crecido al 9% anual acumulativo y la cantidad de puestos de trabajo se ha incrementado aproximadamente en dos millones y medio; los ingresos laborales reales no parecen seguir el ritmo de esta recuperación económica y del aumento del empleo. Asimismo, la brecha entre los salarios extremos ha vuelto a incrementarse desde fines de 2004 (CENDA, 2007 y 2010). En este marco, aún cuando se continúen registrando incrementos significativos en el empleo, la concentración de los ingresos y el aumento de la brecha entre los salarios extremos limitan las posibilidades efectivas de este patrón de crecimiento para producir mejoras en las condiciones de vida de la población.

Si tenemos en cuenta que la distribución de ingresos y bienes entre los hogares está íntimamente unida con su capacidad para aprovechar (o no) las oportunidades habitacionales existentes en el medio urbano y que las situaciones de pobreza condicionan enormemente la disponibilidad de recursos con los que cuenta la unidad doméstica para acceder efectivamente a dichas oportunidades, es posible pensar que una importante proporción de hogares

que residen en la Ciudad y que son pobres por ingresos ven seriamente afectadas sus oportunidades de acceso a soluciones habitacionales sin que medie acción pública efectiva -tal como la implementación de políticas crediticias específicas para sectores de bajos ingresos, de sistemas de acceso a la vivienda con ahorro previo, etc.-.

En 2009, fruto de que los acuerdos salariales firmados durante el año en su mayoría superaron el 20%, el poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas mejoró en términos nominales. Sin embargo, la inflación, el corto plazo de los depósitos y la ausencia de una política crediticia orientada a dar respuesta a las necesidades habitacionales de sectores de ingresos medios y bajos impidieron el acceso efectivo al crédito y a cuotas hipotecarias al alcance del asalariado medio.¹¹ Por tratarse la vivienda de un activo de elevado valor económico, no necesariamente una mejora en los salarios medios puede ser aplicada a la compra de un inmueble. Para que ello ocurra, es necesario que del salario pueda derivarse un excedente destinado al ahorro. Sólo en esas condiciones la mejora nominal puede convertirse en real y el ingreso mensual permitir el pago de una cuota hipotecaria para la compra de vivienda. En un contexto en el que la cuota para la

¹¹ La situación se torna aún más crítica para los asalariados informales no registrados.

compra de un tres ambientes usado alcanza en promedio el 81% del salario medio registrado,¹² el acceso a la vivienda a través del crédito hipotecario resulta inviable para amplios sectores de la población (*Reporte Inmobiliario*, 2005).

A las huellas de la crisis de 2001/2002 en las condiciones de vida de los porteños, se agregan los efectos de la dinámica propia del mercado inmobiliario. En este marco, vale la pena analizar qué tipo de soluciones habitacionales se han construido en la Ciudad en la última década y cuál ha sido su capacidad para dar algún tipo de respuesta a la crítica situación de los hogares que ven seriamente afectadas sus oportunidades de acceso al hábitat.

Tal y como es posible observar en el **cuadro N° 2**, entre 2003 y 2006, se autorizaron 15 millones de m² de construcción en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El distrito porteño concentró más de la mitad de la superficie solicitada para edificar. En la Ciudad sólo 5 de los 47 barrios porteños concentraron, en los 4 años considerados, más de la mitad de la superficie permitida. Solamente el barrio de Palermo participó en casi un 20% sobre el total de m² autorizados para construir. En líneas generales, las áreas que el sector inmobiliario escogió para

sus desarrollos inmobiliarios se ubican en el eje norte (Palermo, Belgrano, Nuñez) y, en menor medida, el eje oeste (Caballito, Flores), históricas zonas de alta renta. La proximidad a las centralidades lineales más dinámicas, la conectividad, la calidad urbanística y composición socioeconómica de los barrios continuaron orientando las preferencias de inversión de los promotores inmobiliarios (Baer, 2008). A fines de la década (2009), si bien la cantidad de metros cuadrados autorizados para nuevas edificaciones en estos barrios cayó -producto de que el mercado de compra de tierras e inmuebles experimentó una importante contracción como consecuencia de la crisis mundial-, la tendencia no parece haberse alterado significativamente. Como contrapartida, de la zona sur si bien continúa siendo la menos requerida para construir, Barracas presenta una tendencia alcista en la demanda (DGEyC, 2011).

El desagregado de la información de los permisos de construcción permite detectar una participación creciente del uso residencial en los proyectos inmobiliarios. En el año 2002, el 72% de la superficie solicitada para construir fue destinada a este uso. Cuatro años más tarde, dicha participación había ascendido a un 86%, privilegiándose la construcción de

¹² La cuota aproximada para acceder mediante un crédito hipotecario a la compra de una unidad de 3 ambientes en Capital Federal en 2001 insumía el 40% de un sueldo promedio. En 2005 representaba el 60% (*Reporte Inmobiliario*, 12 de mayo de 2005).

Cuadro N° 2. Superficie autorizada para construir (m2) por tipo (%) en el AMBA. Acumulado años 2003 a 2006.

Superficie (m2)		Uso (Porcentaje)	Tipo (Porcentaje)		Categoría (Porcentaje)		
AMBA 14.950.443 (100%)	CBA 7.656.761 (51,2%)	No Residencial 14,9%					
		Residencial 85%	Ampliaciones	8%			
	Multivivienda		89%	Sencilla	19%	Confortable	28%
	Univivienda		3%	Lujosa	10%	Suntuosa	43%
	GBA 7.293.682 (48,8%)	No Residencial 44%					
		Residencial 56%	Ampliaciones	13%			
Multivivienda			41%				
Univivienda	46%						

Fuente: Baer, 2008

vivienda multifamiliar por sobre la vivienda unifamiliar.¹³ Cuando se analiza la categoría de vivienda que se autorizó para construir,¹⁴ se observa que el 40% de los m² permitidos para edificar vivienda multifamiliar entre 2003 y 2006 correspondió a la tipología residencial *suntuosa*. Esto significa que el espacio residencial proyectado para atender a los sectores

de altos ingresos fue mayor que el solicitado para ampliar la oferta residencial a los estratos medios (las dos categorías siguientes promedian un 38%). Por su parte, la superficie residencial destinada a los sectores de ingresos medio-bajos y bajos, la *multivivienda sencilla*, explica sólo un quinto de la superficie permitida durante el mismo período (Baer, 2008).¹⁵

¹³ En 2002, la participación de este tipo de edificación era poco menos del 81%, para el año 2006 había superado el 97%.

¹⁴ La DGFOyC desagrega los usos residenciales según cuatro niveles: sencilla, confortable, lujosa y suntuosa.

¹⁵ Llama la atención el notable incremento que experimentó la categoría suntuosa: mientras que entre 1991 y 2001 su participación era del 20% sobre el total de los permisos, en el período que va desde principios de la década de 2000 a 2006 alcanzó un 43%. En contraposición, las multiviviendas de menor categoría perdieron peso relativo en los últimos años (Baer, 2008)

Al finalizar la década, la tendencia no parece haberse modificado significativamente: los desarrollos inmobiliarios continúan focalizándose en el eje norte de la Ciudad y en las categorías de vivienda destinadas a hogares de ingresos altos: en febrero de 2011, Belgrano, Palermo y Villa Urquiza concentran los desarrollos y, en menor medida, Caballito. La mayoría de las viviendas localizadas en Palermo y Belgrano corresponde a la categoría de *suntuosas*. En esas localizaciones y segmentos los inmobiliarios se aseguran una demanda estable, con capacidad de compra y que se traduce en márgenes de ganancia seguros.

Finalmente, otro aspecto a considerar en un balance de los factores que permiten comprender la actual situación habitacional de los porteños es la evolución del precio de los inmuebles y de los terrenos. La salida de la crisis de 2001/2002 estuvo acompañada de fuertes incrementos en los precios de los inmuebles y de los terrenos localizados en la Ciudad: entre 2001 y 2004, por ejemplo, el precio de los terrenos había acumulado un alza del 80% (medidos en pesos). Los lotes se cotizaban promediando la década a precios aún superiores en dólares a los vigentes en el año 2001. Una situación similar se evidenciaba en la evolución del valor por m² en US\$ para departamentos usados buenos de 2/3 ambientes: mientras que a comienzos de la década

el valor del m² ascendía a US\$ 1.000, en 2007 era de US\$ 1.450, trepando hasta US\$ 1.560 en 2010 (Reporte Inmobiliario. <http://www.reporteinmobiliario.com/informes/Noticiero.php> Consultado el 3 de mayo de 2011).

En ese contexto, el sueldo promedio para trabajadores registrados en Capital Federal era de \$ 1.470, según el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la AFIP (SIJP). Esa cifra a marzo de 2005 trepaba a \$ 1.554. Con base sobre esta remuneración bruta, la más alta en promedio en función de corresponder a los sueldos privados registrados, la cantidad de ingresos anuales de los que se debía disponer para la compra de una unidad de tres ambientes de unos 60m², en un barrio medio de Capital Federal, alcanzaba los 6,7 años. Esa proporción durante el último año de la convertibilidad era de 3,5 ingresos anuales. Todo esto implica que a mediados de la década de 2000 se requería un 91% más de años de salario para la compra de la misma unidad habitacional (*Reporte Inmobiliario*, 2005). Aun cuando, tal como señalamos anteriormente, el poder de compra del salario con respecto del valor de las viviendas en los últimos años de la década mejoró en términos nominales; la mejora no alcanzó a paliar los efectos de la inflación y la inercia del aumento de los valores del m².

El precio de los alquileres ha seguido un derrotero similar...

Cuadro N° 3.

INDICE VALOR LOCATIVO 3 AMB CAP FED									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
\$ 436	\$ 401	\$ 472	\$ 570	\$ 720	\$ 860	\$ 1.088	\$ 1.382	\$ 1.611	\$ 1.801
DIFERENCIA PORCENTUAL CON RELACIÓN AL AÑO ANTERIOR									
-8,03	17,71	20,76	26,32	19,44	26,51	27,02	16,57	11,79	
INDICE VALOR LOCATIVO AÑO 2001=100									
100	91,97	108,26	130,73	165,14	197,25	249,54	316,97	369,50	413,07

Fuente: Reporte Inmobiliario. <http://www.reporteinmobiliario.com/informes/Noticiero.php> Consultado el 3 de mayo de 2011.

Mientras que en 2001 el 37% de ese ingreso debía destinarse al alquiler de un departamento de 3 ambientes, en 2005 debía asignarse, cuanto menos el 45%. En la actualidad, la situación parece haber empeorado: en 2010 el alquiler promedio de un departamento de 3 ambientes en la Ciudad había aumentado el 413% respecto de los valores de 2001.¹⁶

Es extraño entonces que unos 108.225 hogares convivan con situaciones habitacionales deficitarias (ver **cuadro N° 1** en este documento) Según fuentes no oficiales, estas situaciones involucran a 12.000 habitantes dentro de 150 asentamientos, 170.000 personas que habitan en 16 villas de emergencia, 110.000 en barrios y complejos municipales con graves fallas estructurales, otras 5.000 sobreviven bajo las chapas de dos complejos habita-

ciones transitorios, 9.000 viven en inquilinatos y otras 6.000 en hoteles y pensiones. A estas situaciones deben sumarse además los habitantes de la calle y aquellos que residen en inmuebles ocupados, poblaciones para las cuales los números son más que inciertos. Veamos con mayor detenimiento qué ha sucedido con algunas de estas situaciones a lo largo de la década y cuál es actualmente su magnitud.

3. ¿A quiénes y cómo afecta el déficit?

Tal como hemos podido observar, cotidianamente en la ciudad miles de hogares conviven con situaciones de déficit habitacional. El proceso de empobrecimiento -que se inicia hace más de tres décadas y se profundiza a principios del siglo, el fuerte aumento

¹⁶ En 2001, el valor promedio era de \$ 436. En 2010, ascendía a \$ 1.801.

de los valores del suelo, el tipo de productos priorizado por la actividad inmobiliaria y la falta de una política de créditos orientada a sectores medios y bajos *vis à vis* la incapacidad que ha demostrado tener el poder adquisitivo de los hogares para hacer frente a los gastos en vivienda han precipitado la intensidad y la magnitud del déficit habitacional. En este marco, la ausencia de una política de producción de suelo urbano y de vivienda claramente orientada a dar respuesta al problema de los sectores de menores ingresos permiten comprender por qué durante la última década se multiplicó la población en villas, surgieron nuevos asentamientos, se desarrollaron nuevas modalidades de alquiler encubiertas y se consolidaron situaciones de ocupación y de población que viven en la calle (campamentos).

Según datos del Censo 2010, el 5,7% de la población de la Ciudad vive en una villa porteña: unas 163.587 personas que representan aproximadamente el 52% más de la población residente en 2001 (**cuadro N° 4**).¹⁷ Ubicada en el barrio de Barracas, la 21-24 es la villa más poblada: residen allí casi 30.000 personas luego de haber experimentado en el período un importante crecimiento (89.9%). Le siguen en tamaño, las villas 31-31bis y la 1-11-14. La villa 31-31, bis si bien se ha convertido en el barrio más mediático de los últi-

mos años por su ubicación en la metrópolis, no es el que más ha crecido: sobresalen dramáticamente el asentamiento Reserva Ecológica (Rodrigo Bueno) (685%) y el barrio Los Piletones (124%). En algunos barrios, se observan procesos de decrecimiento poblacional vinculados con planes de urbanización y ordenamiento urbano (Villa 13-13bis y 17). Cuando se analiza la localización de las urbanizaciones populares, no pasa inadvertido al observador atento que su amplísima mayoría se localiza en el sur y suroeste de la Ciudad. A excepción de la villa 31-31bis, también se localizan en esa área los barrios más poblados.

Las villas se pueden definir como ocupaciones de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados a la ciudad formal, sino organizados a partir de pasillos por los cuales generalmente no pueden pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo -a diferencia de otras ocupaciones protagonizadas por colectivos que proceden planificadamente-. En la Ciudad de Buenos Aires, se asentaron en tierras de propiedad fiscal (Cravino, 2001). En sus orígenes, los ocupantes construían sus viviendas con materiales precarios y, con el correr del tiempo, realizaban

¹⁷ Según datos de la DGEyC, en 2010, residen en la Ciudad 2.891.082 habitantes.

Cuadro N° 4. Evolución de la población en villas en la Ciudad de Buenos Aires

Villa o asentamiento	1976	1980	1991	2001	Datos post censo 2001	2010	% Variación relativa 2001-2010
Total	213823	37010	52608	107805	-	163587	51,7
1-11-14	36515	3114	4894	21693	-	25973	19,7
3	48737	2097	3503	7090	7551***	10144	43,1
6	13775	1982	5604	7993	9136****	9511	19,0
13-13bis	355	319	266	621	-	482	-22,4
15	14579	7137	5167	9776*	-	15568	59,2
16	200	180	110	118	-	162	37,3
17	1750	714	554	784	-	471	-39,9
19	9000	2438	2006	3343	3467**	4010	20,0
20	21305	4144	7460	16323	17820****	19195	17,6
21-24	12120	6525	10822	16108	-	29782	84,9
26	125	117	220	456	-	636	39,5
31-31 bis	24324	796	5668	12204	14584***	26492	117,1
N.H.T. Av. Del Trabajo	1558	1525	1645	1735	1869***	1836	5,8
N.H.T. Zavaleta	2367	2110	2572	4814*	2814**	2906	-39,6
Villa Dulce	-	-	-	280	-	-	-
Piletones	-	-	-	2328	2606***	5218	124,1
Carrillo 2	-	-	-	383	-	-	-
Calacita	-	-	-	640	430***	499	-22,0
Reserva Ecológica	-	-	-	356	-	2795	685,1
Ciudad Universitaria	-	-	-	76	-	-	-
Ex AU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	-	547	808***	-	-
Ex Fca. Morixe	-	-	-	137	-	-	-
Nuevos asentamientos (Chacarita y otros)	-	-	-	-	-	8907	-

Fuente: Di Virgilio, 2007 y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), 2011.

Nota: *Incluye nuevo asentamiento; **Dato relevado en 2002; ***Dato relevado en 2003; ****Dato relevado en 2004.

mejoras de diferente envergadura y calidad. En todos los casos se trataba de viviendas en una sola planta que, a partir de un núcleo originario, se iba desarrollando progresivamente.

Luego de su erradicación forzada durante la última dictadura militar, las urbanizaciones populares no han dejado de crecer: si bien la población residente en las villas en la actualidad es menor que la que las habitaba en 1976, entre 1980 y 2010 ha experimentado un crecimiento relativo del 342% (**cuadro N° 4**). A mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comenzó a agotarse y ya no era posible el desarrollo de nuevas *invasiones*, se inicia un proceso progresivo de densificación de las urbanizaciones populares. Primariamente, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etc.) y, posteriormente, a través de la construcción en altura. Paralelamente, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a las viviendas en las villas: se dinamiza la compra y venta de casas -es decir, de las estructuras construidas por los pobladores- y

el mercado de alquileres.¹⁸

El agotamiento de la tierra disponible en las villas de emergencia más antiguas de la ciudad, impulsó nuevos procesos de invasión en pequeños intersticios urbanos como, por ejemplo, los bajo autopistas, lotes (en general, de propiedad fiscal) desocupados, etc. Muchas de estas nuevas urbanizaciones pasan desapercibidas al observador, ya que se ocultan detrás de paredones o de tapias recubiertas con publicidad de productos de moda. En la actualidad, según datos del año 2010, los nuevos asentamientos urbanos suman unos treinta (30) (seis más que en 2006) y constituyen el nuevo y precario hábitat de un universo de aproximadamente 12.000 habitantes que, a pesar de su evidente presencia, resultan invisibles para las políticas del gobierno local (**cuadro N° 4**). “A diferencia de las villas tradicionales, la mayoría de estos asentamientos se emplazan en terrenos que presentan características topográficas inadecuadas para su urbanización (terraplenes de ferrocarril, bajo autopistas, etc.). Las construcciones son muy precarias y no reúnen niveles míni-

¹⁸ Las transacciones de compra y venta en el submercado de vivienda popular existe desde hace varias décadas; a pesar de ello, ha sido escasamente estudiado en el ámbito local. Situación similar se observa en relación con el mercado de alquiler que se desarrolla con intensidad en las últimas décadas. Coulomb ha sido pionero en el estudio de estos temas en las ciudades de México. Entre otros trabajos pueden leerse: Coulomb (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*, CENVI, México. (1984), “La producción de vivienda en renta” en *Memoria del Encuentro para la Vivienda*, México, SEDUE/Gobierno del estado de México, México.

Cuadro Nº 5. Nuevos Asentamientos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: ubicación, nombre y cantidad de familias residentes. Año 2006.

Ubicación	Nombre	Cantidad de Familias
Suárez y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Lamadrid y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Avda. España 1800	Rodrigo Bueno	500
Avda. Lacarra y Avda. Roca	Autopista AU 7	700
Terrenos Ferroviarios Caballito	S/Nombre	S/D
Avda. Lacarra 2049 (entre las calles Santander, Fernández y la Avda. Santiago de Compostela)	Lacarra	40
Avda. Pinedo entre Suárez y Quinquela Martín	Nueva Esperanza	55
Avda. Riestra entre Portela y Mariano Acosta (Bajo Flores)	Los Pinos	250
Avda. Piedrabuena y las vías del Ferrocarril	Barrio Obrero	27
Miralla 3953 (Villa 20, Lugano)	S/Nombre	12
Francisco Cruz, Pola, Escalada y Chilavert (Villa 20)	S/Nombre	100
Manzana 28, Villa 20 (Lugano)	S/Nombre	100
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 32 - Villa 15)	S/Nombre	170
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 26 bis - Villa 15)	S/Nombre	130
Agustín Magaldi y Riachuelo	S/Nombre	55
Vélez Sarsfield 1988	Vélez Sarsfield	15
Puente Alsina y Riachuelo	El Pueblito	S/D
Puente Bosch (frente a Villa 26)	Puente Bosch	S/D
Calle Iguazú. Villa 21.24 (Barracas)	La Toma	S/D
Río Cuarto y Avda. Zabaleta (Barracas)	Villa Robustiana La	S/D
Ciudad Universitaria (Pabellón II)	Villa Ciudad Universitaria	76
Fraga 850 (esq. Avda. Forest)	Chacarita	120
Avda. Bermejo y Avda. Gral. Paz (frente a Villa 19)	Bermejo	60
Caballito	Ex Fábrica Morixe	42

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006.

mos de consolidación. Carecen de infraestructura y de los servicios más elementales. A la precariedad de este hábitat se adiciona como otra nota distintiva, la inseguridad en materia de tenencia que soportan sus ocupantes, toda vez que la mayoría de estos enclaves se emplazan sobre terrenos de dominio privado con un riesgo de desahucio muy alto, circunstancia que indudablemente contribuye a agravar los niveles de vulnerabilidad detectados. [Del universo relevado en 2006], cinco (5) se encuentran en situación de desalojo, por lo que la amenaza de lanzamiento alcanza a más de seiscientos cincuenta (650) familias en situación de vulnerabilidad” (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006).

A estas formas de hábitat popular que se desarrollaron, y aún se desarrollan, sobre tierra vacante, se suman los conventillos e inquilinatos. En sus orígenes, proliferaron en los barrios de La Boca, Barracas y San Telmo que, organizados en función del movimiento y de las actividades comerciales del puerto del Riachuelo, reciben importantes contingentes de inmigrantes de ultramar que engrosaban en gran medida, durante esta etapa, el proletariado urbano. Los conventillos y los inquilinatos tradicionalmente se vincularon con el mercado informal de alquileres de piezas con cocina y baño compartidos.

Desde fines de los años ochenta y, fundamentalmente, en los noventa, la desaparición de algunos antiguos dueños de los tradicionales conventillos facilitó el advenimiento de los inquilinos en ocupantes. Durante el período 2001-2010, estas formas de hábitat popular se han visto fuertemente afectadas por “la presión inmobiliaria que demanda terrenos para la inversión y creciente demanda turística que comienza a reducir comparativamente la rentabilidad habitacional” de este tipo de ofertas (CPAU, 2011), de allí que se observaran incendios de conventillos en ubicaciones centrales del barrio de la Boca que permitieron la posterior edificación de locales comerciales de venta de artículos turísticos.¹⁹

Asimismo, hacia fines de la última dictadura militar -que se extendió desde 1976 hasta 1983- comienza a desarrollarse la ocupación de inmuebles vacantes de propiedad pública y privada como modalidad de autoproducción del hábitat popular en la Ciudad. La ocupación de inmuebles conforma un caso paradigmático entre las formas de apropiación del espacio urbano por parte de algunos grupos de los sectores populares que revela la importancia que toma la ciudad para dichos sectores como un ámbito de sobrevivencia para afrontar la crisis y el empobrecimiento. Según datos de la Defensoría del Pueblo de la

¹⁹ Notas de campo, año 2008 y 2009.

Ciudad del año 2006, puede hablarse de 200.000 personas ocupando y habitando todo tipo de inmuebles de propiedad pública y privada en la ciudad de Buenos Aires: casas unifamiliares, viejas fábricas y hospitales abandonados, estructuras de hormigón que las familias completan precariamente, bajos y linderos de autopistas. Las ocupaciones se desarrollan privilegiadamente en zonas de la ciudad donde confluyen deterioro físico y cercanía a fuentes reales o potenciales de trabajo -barrios como Villa Crespo, Almagro, Paternal, Palermo, Monserrat, San Telmo, La Boca, San Cristóbal-. Uno de los casos más significativos por su extensión es la traza de la Ex Autopista 3 (AU3), Varias manzanas ocupadas por 1.500 familias aproximadamente, en la zona norte de la ciudad, en un sector residencial de medios y altos ingresos (Herzer et al 1997) que están siendo desalojados

Por último, la ciudad es también hogar de los *homeless* que desarrollan su vida cotidiana en el espacio público. El fenómeno de los *homeless* crece a partir de los 90 y se consolida con la crisis del 2001. En el año 2000 se realizó, en la Ciudad de Buenos Aires, el tercer Censo de Población "Sin techo" en situación de calle en el mes de noviembre. El censo arrojó un número final de 1.103 personas "sin techo" (**cuadro N° 6**): este total se obtuvo de la suma de

la cantidad de personas relevadas en calle (705), sumadas las personas que solicitaron pernocte, el día del relevamiento, en las distintas instituciones (398). En este caso se definió como unidad de análisis a todas las personas que se hallaban pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda aunque la misma sea precaria. A inicios de la década, la mayor concentración de población "sin techo" en la ciudad fue hallada entre las avenidas Pueyrredón-Jujuy, Amancio Alcorta-Brandsen. En este circuito imaginario que incluye los barrios de Balvanera, Constitución, Congreso, Barrio Norte, Recoleta, Retiro habitan 486 "homeless". Dicha concentración coincide con la fuerte red asistencial y comercial en la zona. La menor concentración de personas sin techo se da en los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Soldati, Villa Pueyrredón y Agronomía. Esto fue explicado como porque estas son zonas de casas bajas con menor circuito comercial y asistencial. La situación de inicios de 2000 parece haberse consolidado transcurridos largos 10 años: el censo realizado en diciembre de 2010 arrojó que hay 1.287 personas adultas viviendo en la ciudad de Buenos Aires, una cifra que prácticamente se mantiene estable respecto de 2009, cuando se contabilizaron 1.356 personas en esa situación. Las localizaciones más frecuentes

Cuadro N° 6. Población en situación de calle relevada en conteos del GCBA. 1997-2010.

Año	Total
1997	1085
1998	927
1999	--
2000	1103
2001	--
2002	1124
2003	--
2004	1103
2005	890
2006	793
2007	1029
2008	--
2009	1356
2010	1287

Fuente: Rosa, 2011.

tampoco parecen haber cambiado (Rosa, 2011).²⁰

4. Sobre llovido, mojado

Históricamente, la ciudad de Buenos Aires se destaca por la escasa inversión y la menor productividad de la misma en materia habitacional.²¹ Sólo basta decir que el promedio de ejecución de vivienda por parte de la Comisión Municipal de la Vivienda²² a lo largo de su vida desde 1969-2003

no ha superado las 400 unidades anuales. Si nos detenemos en los últimos años de gestión, se observa que la ejecución presupuestaria de la ciudad cayó de un 86,68% en 2007, a un 67,36% en 2008 y a un 45,91% en 2009. También se advierte que el porcentaje sobre el gasto total del presupuesto en vivienda viene descendiendo desde 2005 cuando era del orden del 5,3%, para pasar en 2009 al 1,49%.²³ En 2011, el presupuesto del Instituto

²⁰ Interesa destacar que desde las ONGs que asisten a la población en situación de calle se han realizado numerosas críticas a la metodología utilizada en la realización de los relevamientos y, por ende, a la veracidad de sus cifras.

²¹ Rodríguez et al (2007)

²² La Comisión Municipal de la Vivienda ha sido el organismo autárquico responsable de la política de vivienda en la ciudad hasta diciembre 2003 año en el que fue sustituido por el Instituto de la Vivienda (IVC).

²³ En el 2006 fue del 3,92%; en 2007, del 2,91% y en 2008, 2,4%.

Cuadro N° 7. Porcentaje de Ejecución del presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad

Año	% de ejecución
2010	44,6
2009	66,0
2008	25,0
2007	86,70
2006	85,50
2005	65,90

Presupuesto del IVC sancionado en pesos corrientes y proporción del presupuesto total de la CABA

Año	Pesos	Porcentaje
2009	286.077.330	1,7%
2008	484.425.710	3,2%
2007	333.254.385	3,4%
2006	379.681.093	5,1%
2005	304.568.035	5,4%

Fuente: Comisión de Vivienda Legislatura de la Ciudad, 2010. Informe sobre "Política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis presupuestario 2005-2009". Dip. Facundo Di Filippo, Presidente.

de la Vivienda aumenta 210 millones de pesos, de manera de compensar (al menos por ahora en teoría) los montos no asignados durante 2010; en teoría porque a esta altura del año 2011 -año electoral- no sabemos si se ejecutará el 100% del presupuesto en los rubros asignados o se desviará hacia otras finalidades como fue el caso durante el año pasado.

5. Hagamos un poco de historia actual

EL IVC se crea en 2003 sustituyendo a la Comisión Municipal de la Vivienda; tiene por objeto la ejecución de la política de vivienda del gobierno de la ciudad. En marzo 2008 se firma un convenio por el cual se delegan las facultades del IVC para urbanizar las villas en la Corporación del Sur S.E.²⁴ y en la Unidad de Interven-

²⁴ Corporación del Sur es una sociedad del Estado creada en 2000 por la ley 470. La Corporación Buenos Sur S.E. "se crea a los fines de desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos del Plan Estratégico

ción y Gestión Social ²⁵ (UGIS), una dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y la otra del Ministerio de Desarrollo Social. Esta transferencia de funciones y recursos del Instituto de la Vivienda hacia las instituciones recién nombradas supone que la política habitacional de la CABA se divide en 4 sectores o sea que supone la fragmentación administrativa de las unidades encargadas de ejecutar las políticas de vivienda.

En el año 2010, la tendencia hacia la fragmentación se profundiza: al analizar el presupuesto de la ciudad se encuentra que hay partidas destinadas a políticas habitacionales en el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del Programa Mejoramiento de Villas (ver **cuadros N° 8 y N° 9**). Asimismo, las hay en el Ministerio de Desarrollo Urbano a través de la Unidad Ejecutora de la ex AU3 y del Ministerio de Desarrollo Social a través de la asistencia integral a los sin techo y de la asistencia habitacional y finalmente en el Ministerio de Desarrollo Económico, con partidas destinadas a la UGIS, A continuación veamos qué pasó con el presupuesto en materia de vivienda, su ejecución en el año 2010 y

lo planteado para 2011.

Tanto el secretario de Coordinación de la Legislatura y ex presidente de la Comisión de Vivienda, Facundo Di Filippo, como el legislador Martín Hourest coinciden en señalar que en los últimos 3 años se derivaron 591 millones de pesos hacia otras áreas de gobierno, cuyo destino original era la inversión en vivienda social. Las cifras de 2010 hasta el estallido de las tomas habían pasado desapercibidas. “Si se descuentan los sueldos del personal, la ejecución del IVC en los primeros meses del año fue de apenas el 10 por ciento, y si se cuenta sólo lo invertido en obras en construcción, la ejecución llega a un ínfimo uno por ciento”, advirtieron. El presupuesto para el IVC, tal como lo aprueba la Legislatura, viene subiendo desde 2007, sobre todo porque se nutre del 70 por ciento de las utilidades por la explotación de juegos de apuestas en la Ciudad.

Para 2011, se prevé una suma de 814,6 millones para el IVC, el doble de lo asignado en 2010. Si bien este es el órgano de aplicación de las políticas habitacionales en la ciudad, el presupuesto 2011 asigna además partidas a la Corporación Buenos Aires Sur,

y del Plan Urbano Ambiental, las previsiones del ordenamiento normativo y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8.1.2 del Código de Planeamiento Urbano en materia de renovación urbana.

²⁵ La UGIS fue creada en diciembre de 2007. Su función consiste en formular e implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos reconocidos en la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro N° 8

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31/12/2010			GASTOS POR UNIDAD EJECUTORA Y PROGRAMA			
Unidad Ejecutora	Programa	Descripción	Presupuesto	Vigente	Ejecutado	%
Jefatura de gobierno	290	Instituto de la Vivienda		520.219.799	231.993.200	44,6
	290	9 Actividades comunes a los Programas 100 a 109		102.649.210	87.677.549	85,4
	290	100 Créditos Ley 341/964		108.621.342	63.761.791	58,7
	290	101 Vivienda Porteña		12.312.513	12.312.513	100
	290	102 Colonia Sola		2.819.773	2.819.773	100
	290	103 Regularización domini al y financiera Programa de reintegración y transformación en villas		116.890	116.890	100
	290	104 villas		38.681,75	213.000	0,6
	290	105 Rehabilitación La Boca		40.856.561	2.123.951	5,2
	290	106 Rehabilitación de conjunto urbanos		63.888.913	41.919.483	65,6
	290	108 Mejor Vivir		35.647.765	3.105.197	8,7
	290	109 Viviendas colectivas con ahorro previo		114.625.765	17.943.026	15,7
	8503	12 Mejoramiento de villas ¹		15.000.000	13.835.058	92
Desarrollo Económico	108	14 Corporación Del Sur s.e		38.986.496	38.986.496	100
		UGIS			65.019.482	
Desarrollo Social	478	45 Dirección general atención inmediata			108.748.567	

Fuente: ASAP

INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
Cuarto Trimestre 2010

¹ Se trata del monto previsto de inversión para la villa 31 y 31 bis**Cuadro N° 9**

INFORME DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 2011 GASTOS POR UNIDAD EJECUTORA Y PROGRAMA			Presupuesto Vigente
Unidad Ejecutora	Programa	Descripción	
Jefatura de gobierno	290	Instituto de la Vivienda	735.131.66
	290	9 Actividades comunes a los Programas 100 a 109	105.836.000
	290	100 Créditos Ley 341/964	210.170.000
	290	101 Vivienda Porteña	2.000.000
	290	102 Colonia Sola	2.362.000
	290	103 Regularización domini al y financiera Programa de reintegración y transformación en villas y NHT	32.387.000
	290	104 villas	145.375.000
	290	105 Rehabilitación La Boca	123.443.755
	290	106 Rehabilitación de conjunto urbanos	9.850.000
	290	108 Mejor Vivir	74.707.400
	290	109 Viviendas colectivas con ahorro previo	
	8503	12 Mejoramiento de villas	36.800.000
Desarrollo Económico	108	14 Corporación Del Sur s.e	51.560.714
		16 Unidad de gestión de intervención social en	

Fuente: Presupuesto de la ciudad a ut nomina de Buenos Aires año 2011

En http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2011/presupuesto_2011/03_ley_3753/04_presupuesto_jurisdiccional/jur20.pdf

36,8 millones; a la UGIS, 51,5 millones; a la Dirección de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social, 123,7 millones; a la Unidad Ejecutora de la ex AU3, destinados a subsidios

para desalojos, 196,7 millones; y al Programa de Mejoramiento de Villas, 30 millones.

6. ¿Qué pasa con los programas para los cuales se prevé asignación de fondos?

Hacia 2010, el Programa Auto-gestionario de Vivienda (PAV)-créditos ley 341/964- creado en el año 2000 para otorgar créditos a hogares organizados en torno de cooperativas, asociaciones civiles, solidarias, etc., sólo ejecuta el 28% de su presupuesto. El programa tiene 534 cooperativas inscriptas, compuestas por 10.472 familias. Para 2010, 109 cooperativas habían logrado comprar el terreno. De este último total, el 47,7% no había iniciado obras por falta de fondos mientras que el 38,5% estaba en ejecución y sólo el 13,6% había terminado la obra.

Si bien, la ejecución presupuestaria del Instituto de la Vivienda, en el año 2010, ha sido muy baja; sobresalen el Programa de Reintegración y Transformación en villas²⁶ donde sólo ejecuta el 0,6% y el Programa de Rehabilitación de la Boca²⁷ que ejecuta el 5,2%. Si bien los bajos niveles de ejecu-

ción del presupuesto en vivienda eran ya evidentes en 2009, en 2010 se mantiene la misma tendencia.

Programa Mejor Vivir²⁸ es una idea excelente en la medida que se trata de intervenir sobre el parque habitacional existente. En los primeros años de su implementación, se había organizado un sistema a través del cual pequeñas empresas o cooperativas podían llevar adelante obras de rehabilitación en edificios existentes. Se preveía la organización de grupos que requerían la certificación de las obras por parte del IVC. El trámite de certificación demoraba un tiempo considerable que afectaba el cobro de los trabajos en tiempo y provocaba que a veces quedaran en mitad de camino. Finalmente, los grupos se desarmaban. En la actualidad, se realiza a través de empresas formales incluyendo las grandes. Ahora las obras de mejoramiento prevén un monto máximo de \$ 23.600 por cada vivienda y son realizadas por empresas constructoras elegidas por el beneficiario de un registro

²⁶ Este programa es para construcciones, son obras en ejecución para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Villas, NHT y Barrios carecientes para adecuar las condiciones de habitabilidad al estándar de la Ciudad (infraestructura).

²⁷ Su finalidad es mejorar las condiciones de habitabilidad de los conventillos propiedad del IVC en el barrio de La Boca, acompañando a los grupos familiares para que logren la obtención de la vivienda definitiva. Está destinado a la construcción, recuperación y compra de viviendas para familias de ingresos bajos y medio-bajos.

²⁸ Tiene el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas que se han visto deterioradas por la falta de mantenimiento a lo largo del tiempo, contribuyendo con aquellas familias que habitando en viviendas de su propiedad necesitan realizar mejoras en baños, cocinas, instalaciones eléctricas y de gas, impermeabilización de techos y filtraciones de humedad, entre otras.

público abierto a tales efectos. Para el propietario, el costo de las mejoras realizadas en su vivienda es abonado mediante la suscripción de un crédito a sola firma a pagar en cuotas iguales, mensuales y consecutivas, sin interés ni ajuste por inflación en un plazo máximo de 30 años.

El Programa de rehabilitación del hábitat de La Boca para conventillos propiedad del IVC está orientado a mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos, revalorizando el hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la ciudad. De los 21 conventillos propiedad del IVC en los cuales viven 280 familias, 7 fueron rehabilitados hace ya varios años.

La recuperación de la traza correspondiente a la ex AU3 es llevada adelante por una unidad ejecutora compuesta por diversas dependencias del GCBA, entre ellas el IVC, que tiene a su cargo las soluciones habitacionales para las 1.100 familias que viven en los inmuebles de propiedad de la comuna. La traza recorre la Ciudad desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina, Nueva Pompeya atravesando los barrios de Coghlan, Belgrano, Villa Crespo, Balvanera y Parque Patricios. Los planes a desarrollar en los

distintos tramos de la traza, tienen por objetivo valorizar el espacio público, movilizar los recursos que representan las propiedades públicas, financiar la venta a los ocupantes de aquellos inmuebles que por sus características edilicias y valores de mercado se adapten a las posibilidades y necesidades de las familias. En diciembre de 2007, sólo 27% de las familias que residen en los inmuebles de propiedad de la comuna había concretado algún tipo de solución (Rodríguez, Canestraro y Von Lücken, 2010). El fracaso de este programa y su progresivo estancamiento, sumado a la resistencia de los ocupantes de la traza al intento de desalojo forzoso -que motivó una acción judicial de amparo²⁹- y a la privatización de la traza -con el abortado proyecto de la Corporación Puerta Norte³⁰-, derivó en la reciente sanción de la ley 3.396 de 2009³¹. Esta ley modifica parcialmente el programa de recuperación preexistente para el caso específico del sector 5, generando fuentes de financiamiento que privatizan parcialmente la traza a través de la subasta pública de una parte del *stock* de inmuebles involucrados, crea una Unidad Ejecutora para el programa y una comisión de seguimiento en la Legislatura (Guevara, 2010).

²⁹ "Un veto que agrava la emergencia habitacional". *Página 12*, 14 de enero de 2009.

³⁰ "La inmobiliaria Macri sigue en plena expansión". *Página 12*, 13 de septiembre de 2009.

³¹ "Una salida para la traza ex AU3". *Página 12*, 09 de diciembre de 2009. .

A las iniciativas descritas hasta aquí se suman el programa de rehabilitación del conjunto habitacional Colonia Sola que tiene por objetivo normalizar la compra del predio donde se asienta dicho conjunto habitacional, realizada por la Asociación Mutual Colonia Sola al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (O.N.A.B.E.), en jurisdicción de la Estación Sola -ex línea Roca- del barrio de Barracas. También involucra la subdivisión en propiedad horizontal de las 71 viviendas que lo conforman, la rehabilitación integral, que incluye la provisión de núcleo sanitario en cada una de las unidades y conservación de este conjunto histórico.

El programa vivienda con ahorro previo para organizaciones sociales es una iniciativa del IVC cuyo objetivo es dar solución al problema del déficit habitacional de la ciudad. Los destinatarios son grupos familiares con ingresos mensuales promedio ubicados en la franja entre \$ 800/\$ 2.200 aproximadamente, pertenecientes a una organización sin fines de lucro, mutual o sindicato y que puedan demostrar formalmente sus ingresos. Se da prioridad a las organizaciones con experiencia comprobable en la prestación de beneficios para sus miembros, con estructura institucional y administrativa acorde. Las cuotas mensuales no pueden ser mayores al 30% del ingreso familiar de los

solicitantes la tasa de interés varía entre el 1% y el 4% y se deberá constituir garantía hipotecaria a favor del IVC.

El programa vivienda porteña tiene como objetivo el desarrollo de proyectos que promuevan la construcción de viviendas para sectores medios e incentiven la generación de empleo. Consiste en la primera operatoria de cofinanciamiento público privado para la construcción y la adquisición de viviendas en la Ciudad. Participan de este programa el Instituto de Vivienda, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, los desarrolladores inmobiliarios y los futuros compradores de vivienda. Los desarrolladores privados aportan el terreno y el proyecto y desarrollan la construcción, El banco financia el 70% del costo de la construcción, el IVC evalúa técnicamente los proyectos, financia el 25% del crédito. El programa de rehabilitación y mantenimiento de conjuntos y barrios construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda involucra a los barrios Presidente Rivadavia I, Rivadavia II, Soldati, Piedrabuena, Presidente Illia. Mariano Castex, Cardenal Samoré, Consorcio XVI, J.J. Castro, Nágera, Savio III, Semana de Mayo; habitados por 50.000 personas aproximadamente. Se trata de mantener la infraestructura, recuperar estructuralmente los inmuebles, arreglar humedades, ascensores, pintura, albañilería, etc.

El Programa de regularización jurídica y financiera intenta regularizar la situación dominial y financiera de 20 000 viviendas que fueron entregadas por la ex Comisión Municipal de la Vivienda a lo largo de todo su ejercicio y que no están escrituradas y muchas de ellas no están habitadas por los adjudicatarios originales. Este programa se implementa para contrarrestar las deudas por expensas de las unidades no escrituradas; la creación de un mercado irregular de transferencias; la inseguridad jurídica de los poseedores y el deficiente mantenimiento de las unidades no escrituradas.

A pesar de contar con una extensa nómina de programas e iniciativas de acción, del presupuesto total para el año 2010, la gestión destinó el 1,5% para atender la problemática de la vivienda. En concreto, se ha ejecutado apenas la mitad (50,5%) de lo que se tenía previsto para programas habitacionales. Esta baja ejecución del área de vivienda contrasta con la ejecución del resto de las partidas (91,8% es el nivel de ejecución general de gastos de la Ciudad) y particularmente de algunas, como es el caso de las partidas vinculadas con el mantenimiento de la vía pública, contrato de basura, la transferencias a los subtes y la propaganda oficial (todas las cuales superan el 95% de ejecución). Por ende, no se trata de un problema de gestión que impide la ejecución de obras,

sino que es un dato revelador de la falta de voluntad política para ejecutar las obras de vivienda.

7. En conclusión

Esta ausencia de la efectiva implementación de políticas de vivienda social, ha provocado la consecuencia evidente y visible del conflicto en torno de las tomas de vivienda: imágenes recientes repetidas son (Aboy, R. 2005, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad vecinal en el barrio Los Perales. 1946-1955*), los diferentes escenarios del Parque Indoamericano, La Veredita y la calle México, entre otros, son parte de las acotadas alternativas que la población tiene para resolver sus necesidades frente al abandono del gobierno de la ciudad.

En este contexto, el corolario más terrible y preocupante es el incremento de las situaciones degradantes desde una perspectiva habitacional y urbana que son el resultado de la falta estructural de respuestas a las situaciones de déficit habitacional en la ciudad, pero que además están impulsadas por la creciente prosperidad de los hogares con mayores ingresos de la ciudad, por el sector servicios y por el turismo, lo que genera mayores posibilidades de empleo en el sector servicios y en la construcción para los trabajadores de menor nivel de calificación laboral e inclusive una mayor

posibilidad para aquellos que subsisten como cartoneros.

Dada la inexistencia de una oferta consistente de vivienda social, la demanda se concentra en las villas densificándolas, en la ocupación de propiedades vacantes -contrarrestada por la creciente ola de desalojos-, y el asentamiento en lugares intersticiales, como los bordes de las vías del tren, del Riachuelo, bajo las autopistas o en la calle. En este marco, la urbanización de las villas de la CABA es un objetivo alcanzable. Sin embargo, en ausencia de una política de vivienda social integral, resolverá parcialmente el problema que padecen los hogares de menores ingresos residentes en la ciudad. Dará respuesta a una cuestión urbana específica de la CABA que permitirá el desarrollo de una estrategia de mejoramiento social y urbano en las áreas en donde estas villas se insertan. En ausencia de una política de vivienda no sólo local sino regional, aquellos hogares pobres para los cuales no hay lugar en la ciudad serán muy probablemente desplazados nuevamente por las condiciones imperantes del mercado inmobiliario y reproducirán hábitat de la pobreza en otra forma y en otro lugar. Esta situación es particularmente alarmante si se advierte que la CABA es sólo una parte de un conglomerado mucho más grande y extenso tal como es el área metropolitana de Buenos Aires.

¿Cómo se podrían contrarrestar estas tendencias?

1. Frente a la inexistencia de grandes terrenos vacantes en la ciudad -a excepción de los existentes en la zona sur-, sería posible aprovechar los sitios intersticiales vacantes o bien comprar lotes chicos vacíos articulando la producción de vivienda social para sectores medios bajos y bajos con procesos de densificación y completamiento de tejido de forma razonable y sostenible (no se trata de hacer unidades de 30 metros para un hogar compuesto por 5 personas).
2. Impulsar el desarrollo de políticas crediticias parece ser una herramienta imprescindible a fin de facilitar el acceso a la vivienda de aquellos sectores más desfavorecidos.
3. Impulsar mecanismos y acciones orientadas a la utilización de los inmuebles de propiedad pública para la generación de soluciones habitacionales a través de opciones como las concesiones de permisos de uso, las usucapiones especiales (adquisición de la propiedad mediante su ejercicio en las condiciones y durante el tiempo previsto legalmente), las situaciones de tenencia intermedias o los fideicomisos de organizaciones comunitarias, entre otras, podrían colaborar en un mediano plazo a la solución parcial del déficit.

4. Diseñar políticas de suelo (no sólo habitacionales) que se orienten a regular las áreas de inversión privada parece ser una condición si el estado desea cumplir con su función de garante del acceso a la vivienda.
5. Parecería resultar evidente que no basta con diseñar un repertorio de políticas de regularización de la tenencia, de mejoramiento del suelo y de la vivienda, de construcción de viviendas, si no existe una férrea voluntad política por llevarlas adelante. Asimismo, estas políticas deberían estar acompañadas de intervenciones estatales integrales y regionalmente articuladas, por ejemplo, la provisión de servicios públicos, las obras de infraestructura para generar espacios públicos (parques, escuelas, hospitales), la traza de calles, la mejora del transporte público y el saneamiento de riesgos ambientales, entre otras.

Bibliografía

- Baer, L. (2008); "La producción reciente del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000". Trabajo presentado en el Seminario "Ciudad y programas de hábitat". Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, 4 y 5 de diciembre, 2008.
- CENDA (2007); "El trabajo en Argentina: condiciones y perspectivas". Dossier N° 1, Enero. Buenos Aires.
- CENDA (2010); "El trabajo en Argentina". Informe laboral N° 19. Buenos Aires.
- Comisión de Vivienda Legislatura de la Ciudad, 2010. Informe sobre "Política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis presupuestario 2005-2009". Dip. Facundo Di Filippo, Presidente
- Coulomb, R. (1984), "La producción de vivienda en renta" en *Memoria del Encuentro para la vivienda*, México, SEDUE/Gobierno del estado de México, México.
- Coulomb, R. (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*, CENVI, México.
- CPAU (2011); "Informe sobre Pobreza Urbana: Ojos que no ven, corazón que no siente". *Suplemento Revista NOTAS*. IHU-Instituto del Hábitat Urbano. Buenos Aires.
- Cravino, M. C. (2001): "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Artículo presentado en Land Tenure Issues in Latin America. Slas 2001 Conferencia, Birmingham, April 6-8.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009); "El Derecho a la Vivienda. La Vigencia de los Derechos Humanos en la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires a la luz del Derecho Supranacional". Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006); "Informe de Situación Desalojos de Nuevos Asentamientos Urbanos". Buenos Aires. Mimeo.

DGEYC (2011); "Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires". Ministerio de Hacienda GCBA, GCBA.

Di Virgilio, María Mercedes (2007), "Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires". Tesis para acceder al grado de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

Guevara, T. (2010); ¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y transformaciones territoriales en la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto CONICET, Presentación 2010. Mimeo.

Herzer, H. et al (1997); 'Aquí, está todo mezclado...' Percepciones de familias ocupantes de inmuebles sobre su situación habitacional. El caso de la Ex-AU3". En *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Autónoma de Mexico. Mexico. Noviembre.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2011); "Censo 2010. Resultados provisionales. Cuadros y gráficos". Ministerio de Economía, Presidencia de la Nación.

Rodríguez, M. C., Canestraro, M. L y Von Lucken, M. (2010); "On Defeats and Triumphs in Exercising the Right to the City: Reflections Based on Recent Experiences in Cities in Argentina". En Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (Editores); *Cities for all. Proposals and experiences towards the right to the city*. Habitat International Coalition. Santiago, Chile.

Rodríguez, M.C., Di Virgilio, M et al(2007) Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en al área metropolitana de Buenos Aires. Area de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Germani- Grupo Argentina de producción Social del Hábitat hic-al FVC-MOISEDECA.

Rosa, P. (2010); "Entramado de relaciones: Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Informe de avance Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social - IDES/ Universidad Nacional de Gral. Sarmiento – UNGS. Mimeo.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social (2009); "Serie Informes de Condiciones de Vida, Documento Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2008". Coordinación Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. Mimeo.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades

20 DE ENERO DE 2011

Inauguración nueva sede del Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES)

Debate sobre coyuntura

Juan Carlos Amigo

Rivadavia 298 - Temperley - Pcia. de Buenos Aires

10 DE MARZO DE 2011

Jornada

El Presupuesto Participativo en debate

Auditorio Jefatura de Gabinete de Ministros
Av. Julio Roca 782 1º subsuelo, ciudad de Buenos Aires

8 DE ABRIL DE 2011 21 HS

Charla

Economía política / Política económica

Juan Carlos Amigo, IADE

Salón Auditorium Juan Draghi Lucero - LRA6 Radio Nacional Mendoza
Av. Emilio Civil 460 - Ciudad de Mendoza

29 DE ABRIL DE 2011

Presentación del libro

Horacio Giberti: memorias de un imprescindible

Coedición Ediciones CCC/Universidad de Quilmes

Presentan: *Roberto Feletti*, Viceministro de Economía

Diego Ramírez, *Gustavo Lugones*, UNQ

Juan Carlos Junio, Director CCC

Héctor W. Valle, Presidente FNA

Juan Carlos Amigo, IADE

Flora Losada, Secretaria Académica Cátedra Libre Horacio Giberti
Sala Javier Villafañe - Pabellón Azul, Feria del Libro
La Rural, Predio Ferial de Buenos Aires

6 DE JULIO DE 2011

**Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti
Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini / Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico**

Primera Jornada Debate

La problemática agraria en la Argentina

Mesas

- El trabajo agrario: situación y políticas

Coordinador: *Guillermo Neiman*

Panelistas: *Alvaro Ruiz, Mónica Bendin*

- Transformaciones de la estructura agraria regional del nordeste y noroeste de la Argentina

Coordinadora: *Marcela Román.*

Panelistas: *Cristina Valenzuela, Daniel Slutzky,*

- Los conflictos ambientales

Coordinador: *Pedro Tsakoumagkos.*

Panelistas: *José Paruelo, Ana Murgida*

Organizan:

- Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti". Sec. de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil-Facultad de Filosofía y Letras-UBA
- Departamento e Instituto de Geografía- Facultad de Filosofía y Letras-UBA
- Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"
- Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

25, 26 Y 27 DE AGOSTO DE 2011

Adhesión del LADE

IV Jornadas de Economía Crítica. Dilemas de la acción y del pensamiento crítico latinoamericano

<http://jornadaseconomiacritica.blogspot.com>

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

INFORMES

(54 11) 4381-9337/7380/4076

fax 4381-2158

o por e-mail: iade@iade.org.ar o en

<http://www.iade.org.ar> (inscripción online)